

MESTRADO EM HISTÓRIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO

Brexit: Retrato das Implicações na Segurança e Defesa da União Europeia

Catarina Margarida Lopes Rodrigues
Liberato

M

2018



Catarina Margarida Lopes Rodrigues Liberato

**Brexit: Retrato das Implicações na Segurança e Defesa da
União Europeia**

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e
Cooperação, orientada pela Professora Doutora Teresa Maria Resende Cierco Gomes e
coorientada pela Professora Doutora Liliana Domingues Reis

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

junho de 2018

Brexit: Retrato das Implicações na Segurança e Defesa da União Europeia.

Catarina Margarida Lopes Rodrigues Liberato

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, orientada pela Professora Doutora Teresa Maria Resende Cierco Gomes e coorientada pela Professora Doutora Liliana Domingues Reis

Membros do Júri

Professor Doutor Manuel Vicente de Sousa Lima Loff
Faculdade de Letras - Universidade do Porto

Professor Doutor André Pereira Matos
Universidade Portucalense Infante D. Henrique

Professora Doutora Teresa Maria Resende Cierco Gomes
Faculdade de Letras - Universidade do Porto

Classificação obtida: 19 valores

Aos meus pais



Fonte: *Leave.EU*, 2016.

Sumário

Agradecimentos	XII
Resumo	IX
Abstract	X
Índice de ilustrações	XI
Índice de quadros	XII
Índice de gráficos	XIII
Lista de abreviaturas e siglas	XIV
Introdução	1
Capítulo I – Enquadramento Conceptual e Teórico	5
1.1. Conceitos	5
1.2. Delimitação Teórica.....	19
1.2.1. Teoria das Relações Internacionais	20
Realismo.....	20
Liberalismo.....	25
Construtivismo	28
1.2.2. Teorias da Integração Europeia	31
Federalismo	31
Governação Multinível.....	33
Novo Institucionalismo	34
1.3. O Intergovernamentalismo e a Soberania dos Estados	35
Capítulo II – Política Comum de Segurança e Defesa	44
2.1. Contextualização Histórica	45

2.1.1. Papel da segurança na construção da União Europeia	45
2.1.2. Retrato Constitucional da PCSD	53
2.2. Implementação da Política Comum de Segurança e Defesa.....	59
2.2.1. Tratado de Lisboa.....	59
2.2.2. Da Teoria à Prática: missões civis e missões militares	69
2.3. Papel do Reino Unido na Política Comum de Segurança e Defesa.....	73
Capítulo III – <i>Brexit</i>	78
3.1. Evolução do Processo <i>Brexit</i>	78
3.1.1. Campanha <i>In/Out</i>	80
3.1.2. Resultados do Referendo.....	82
3.1.3. “Triggering of Article 50th”: Processo legal de saída da União Europeia....	86
3.2. Consequências do <i>Brexit</i> na Política Comum de Segurança e Defesa.....	91
3.3. Possíveis cenários para a futura relação de segurança e defesa Reino Unido - União Europeia	100
Considerações Finais	107
Referências Bibliográficas.....	112
Anexos.....	130

Agradecimentos

À Professora Doutora Teresa Cierco Gomes por todas as discussões frutuosas, apoio moral, orientação científica e imensa disponibilidade que demonstrou para comigo durante este longo ano de investigação.

À Professora Doutora Liliana Domingues Reis pelas palavras de incentivo e pelos contributos científicos que também se verificaram fulcrais para o desenrolar da investigação.

Ao Professor Doutor José Sotto Mayor Pizarro por todas as conversas. Por ser o Professor a quem todos podem recorrer sempre que precisam. Por todos os conselhos académicos e ensinamentos valiosos que certamente me influenciaram positivamente ao longo destes cinco anos.

Ao Professor Doutor Gaspar Martins Pereira pela tamanha paciência de ensinar e passar aos alunos o seu melhor. Por ter incutido em mim o gosto da investigação científica, o rigor metodológico e a humildade científica.

Aos meus pais por me terem ensinado a pensar, talvez a ferramenta mais importante que poderia ter. Por me incutirem a ânsia de ser melhor a cada dia que passa sempre com a clareza de que o conhecimento está intrínseco à vida e que o importante é o processo de aprendizagem. Há sempre algo mais a aprender. Agradeço-vos por todo o carinho e amor com que sempre me mostram a vida.

Devo referir em especial a ajuda da minha mãe para a realização desta dissertação. Desde a viagem a Oxford onde recolhi informação fulcral, às correções mais aborrecidas. Agradeço-lhe acima de tudo todas as discussões teóricas que, nos momentos mais difíceis, me fizeram ter outra visão e avançar na investigação.

À minha irmã pelo incondicional amor, ternura e motivação que sempre me demonstra apesar de não conseguir estar tão presente quanto queria. Por me ter ensinado que a vida não é para levar a sério. Pelo seu carinho e humor que me salvou nos momentos mais cansativos.

Aos meus avós, pois, foram eles que incutiram aos meus pais o desejo de aprender sempre mais. As pessoas que eu mais admiro pela visão alargada que sempre

tiveram. Pelo carinho, atenção e força que sempre me transmitiram neste processo. Por terem semeado em mim desde pequena o gosto pelos livros.

Ao André, pela amizade e carinho patentes no apoio e paciência diária durante os últimos cinco anos.

À Beatriz Correia de Andrade, Maria Mafalda Osório e Maria Margarida Dias, pela amizade absoluta recheada de palavras de motivação e orgulho e, acima de tudo, por terem sido as minhas âncoras no Porto. Convosco aprendi a estudar e a ser resiliente. Agradeço-vos pela companhia de estudo que tantas vezes me fizeram.

À Catarina Fernandes e Leonor Maria Andrade pelos desabafos de fim-de-semana tantas vezes importantes o meu equilíbrio.

Às minhas afilhadas que sempre me fizeram sentir como um exemplo a seguir, mesmo que certamente não o seja.

A todos aqueles que partilharam comigo este percurso académico e que de qualquer forma me inspiraram ao longo destes cinco anos.

Resumo

Brexit é um termo que tem sido mencionado por todos nos últimos dois anos. A comunidade científica não é exceção e alguns estudos sobre este processo têm vindo a ser publicados, especialmente na área da Ciência Política e do Direito. Contudo, as Relações Internacionais e, em especial, os estudos de Segurança têm ficado aquém do esperado. Verificada a necessidade de um estudo abrangente que incidisse na relação entre a saída de um Estado-Membro da União Europeia e a segurança e defesa europeia avançamos com o propósito de perceber o impacto que o *Brexit* terá em específico na Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia.

Destarte, a nossa investigação passará pela contextualização histórica e análise atual da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia, após a realização de um enquadramento conceptual e teórico fulcral para a compreensão do estudo. Prossegue-se explicitando algumas das principais teorias das Relações Internacionais e da Integração Europeia, e particularizar-se-á a teoria intergovernamentalista. Esta teoria será a ligação para o estudo do processo de saída do Reino Unido da União Europeia, o *Brexit*. Por fim demonstrar-se-ão as consequências singulares deste fenómeno na Política Comum de Segurança e Defesa e os possíveis cenários para a futura relação de segurança e defesa entre o Reino Unido e a União Europeia.

Palavras-chave: *Brexit*, Política Comum de Segurança e Defesa, Reino Unido, União Europeia.

Abstract

Brexit is a term that has been referred by during the last two years. The scientific community is no exception and some studies on this process have been published, especially in the field of Political Science and Law. However, International Relations and, in particular, Security studies have lagged behind. Given the need for a comprehensive study focusing on the relationship between the exit from a Member State of the European Union and European security and defence, we have come forward with the aim of perceiving the specific impact of *Brexit* on the Common Security and Defence Policy of the European Union.

Therefore, our research will go through the historical context and current analysis of the Common Security and Defence Policy of the European Union, after the conceptual and theoretical framework core to the understanding of the study. After explaining some main theories of International Relations and European Integration, the intergovernmental theory will be particularized. This theory will be the link for the study of the UK's exit process, the *Brexit*. Finally, the unique consequences of this phenomenon in the Common Security and Defence Policy and the possible scenarios for the future security and defence relationship of the United Kingdom and the European Union will be demonstrated.

Keywords: *Brexit*, Common Security and Defence Policy, European Union, United Kingdom.

Índice de ilustrações

Ilustração 1 - O conceito de segurança e os seus conceitos adjacentes.	10
Ilustração 2 - Fórmula de cálculo do poder de um Estado.....	15
Ilustração 3 - Conceptualização de poder duro (<i>hard power</i>) e poder suave (<i>soft power</i>).	16
Ilustração 4 - Dicotomia analítica de Hoffmann.	41
Ilustração 5 - Os períodos de guerra e paz na Europa.....	45
Ilustração 6 - Tipo de missões em que a UE pode utilizar as suas capacidades civis e militares.	61
Ilustração 7 - Os três elementos inovadores do Tratado de Lisboa.	63
Ilustração 8 - Processo de tomada de decisão da PCSD no Tratado de Lisboa.	65
Ilustração 9 - Principais atores da PCSD.	66
Ilustração 10 - Principais disposições da secção do Tratado de Lisboa relativa à PCSD.	68
Ilustração 11 - Categorização das Missões da UE.	70

Índice de quadros

Quadro 1 - Comparação da opinião pública dos cidadãos britânicos relativamente à pertença na UE, em 1995 e 2014.....	79
Quadro 2 - Cenários futuros para a relação do Reino Unido e a UE no âmbito da PESC e da PCSD.....	106

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Missões da PCSD e os Estados que as lideraram (2003-16).....	72
Gráfico 2 - Despesas no setor da defesa em 2016 (milhares de milhões de euros).....	73
Gráfico 3 - O Reino Unido como exportador de defesa.	74
Gráfico 4 - Despesas do governo britânico, em 2016/2017.....	75
Gráfico 5 - Número de votantes e não votantes no referendo.	82
Gráfico 6 - Percentagem de votos para sair e para permanecer na UE.....	83
Gráfico 7 - Percentagem de votos por região.	84

Lista de abreviaturas e siglas

AED - Agência Europeia de Defesa

CE – Comunidade Europeia

CED – Comunidade Europeia de Defesa

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEP/PESCO – Cooperação Estruturada Permanente/*The Permanent Structured Cooperation*

CivCom – *Committee for civilian crisis management*

CONU – Carta da Organização das Nações Unidas

COPS – Comité Político e de Segurança

CPE – Cooperação Política Europeia

CPJP – Cooperação Política e Judiciária em matéria Penal

CSCE – Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CSO – *National Security Council*

CVDT – Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados

DUP – *Democratic Unionist Party*

FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento

UED – União Europeia de Defesa

EM – Estado-Membro

EMUE – Estado-Maior da União Europeia

EUA – Estados Unidos da América

EUMC – *European Union Military Committee*

EUMS – *European Union Military Staff*

EUROPOL – *European Union Agency for Law Enforcement Cooperation*

IN – Interesse Nacional

OTAN/NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte/*North Atlantic Treaty Organization*

OHQ – *Operational Headquarters*

OI – Organização Internacional

ONU – Organização das Nações Unidas

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PESC – Política Externa de Segurança Comum

PESD – Política Externa de Segurança e Defesa

PIB – Produto Interno Bruto

RI – Relações Internacionais

RU – Reino Unido

SDLP – *Social Democratic and Labour Party*

SDN – Sociedade das Nações

AUE – Ato Único Europeu

SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa

SI – Sistema Internacional

SNP – *The Scottish National Party*

TCE – Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

ToA – Tratado de Amesterdão

ToL – Tratado de Lisboa

ToN – Tratado de Nice

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UEO – União da Europa Ocidental

UKIP – *United Kingdom Independence Party*

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

A 23 de junho de 2016 ocorreu, no Reino Unido, um referendo que pretendeu perceber a vontade da população britânica relativamente à pertença na União Europeia. Com a vitória do *Leave*, que significava que o Reino Unido desejava abandonar a União, um novo capítulo começava a ser escrito na história de ambos os intervenientes. Este acontecimento foi intitulado de *Brexit*, juntado as palavras *Britain* e *exit*.

As mudanças que o Reino Unido terá que enfrentar são muitas e em variados campos. As que mais se destacam, ou que possuirão um impacto mais direto e imediato serão as políticas comerciais e económicas. Contudo, também a União Europeia terá um longo processo de adaptação face à saída de um dos Estados-Membro que de forma mais ativa contribui para a União.

Num mundo cada vez mais caracterizado pelas ameaças globais, as políticas de segurança e defesa constituem um elemento fulcral do sistema internacional. Deste modo, e num âmbito mais regional, também ao nível da União Europeia será essencial analisar o desenvolvimento e evolução destas políticas. Se nos dias que vivemos a segurança e defesa é um tema que ganha cada vez mais destaque, devemos ainda considerar os acontecimentos que podem de alguma forma proporcionar implicações nestas políticas. É o caso do *Brexit*.

Assim, o tema que nos apraz investigar será o processo *Brexit* e o seu impacto numa política específica da União Europeia, a Política Comum de Segurança e Defesa. Aprofundando, devemos agora definir a questão de partida para esta investigação:

Quais as implicações do *Brexit* na Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia?

Consciente de que o processo de investigação científica raramente conduz à descoberta de novo conhecimento verdadeiramente impactante para a evolução da disciplina, pensamos que este tema tem considerável importância científica uma vez que contribuirá para uma melhor compreensão do fenómeno em causa.

No âmbito desta dissertação tencionamos realizar uma abordagem exploratória sobre a Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia e relacioná-la com o

Brexit. É objetivo principal deste trabalho de investigação compreender que consequências o *Brexit* terá sobre a segurança e a defesa da União. Alguns objetivos específicos são:

- contextualizar as políticas de segurança e defesa no seio da União Europeia;
- perceber a evolução destas políticas até aos dias de hoje;
- avaliar a relevância do Reino Unido para a segurança e a defesa da União;
- explicitar o processo *Brexit* e a sua evolução;
- compreender de que forma este processo poderá afetar a alteração da Política Comum de Segurança e Defesa;
- perspetivar possíveis consequências e alterações nestas políticas da União;
- apresentar os possíveis cenários para a futura relação Reino Unido/União Europeia em matéria de segurança e defesa.

Devemos colocar algumas hipóteses que tentaremos confrontar ao longo da investigação com os dados observados realizando, deste modo, uma verificação empírica. Estas hipóteses, que se relacionam diretamente com a pergunta de partida, serão o fio condutor do estudo e são formuladas através do relacionamento entre os conceitos e os fenómenos. As nossas hipóteses teóricas obtidas por dedução são:

A. A Política Comum de Segurança e Defesa evoluirá positivamente nos próximos anos, impulsionada pelo *Brexit*;

B. A saída do Reino Unido do processo decisório em matéria de segurança e defesa europeia facilitará este processo;

C. O *Brexit* afetará diretamente o processo de desenvolvimento das políticas de segurança e defesa da União Europeia;

D. O Reino Unido continuará a cooperar com a União Europeia em matéria de segurança e defesa;

E. O Reino Unido criará alianças bilaterais com Estados-membros da União;

F. A futura relação Reino Unido/União Europeia será no âmbito constitucional de “Acordo com país terceiro”.

Com esta dissertação realiza-se um estudo das políticas de segurança e defesa da União, partindo de uma perspetiva histórica, analisando a sua definição constitucional e

aplicação atuais. O caso particular *Brexit* é analisado como matriz de mudança destas políticas.

Esta investigação desenvolve-se através da exploração de fontes primárias e secundárias, partindo da construção de um modelo de análise que definirá os principais conceitos e hipóteses e da observação e análise de dados recolhidos. Através de conceitos sistémicos, construídos por raciocínio abstrato de paradigmas desenvolvidos por grandes autores, de hipóteses dedutivas, construídas através da relação entre conceitos e fenómenos, e de um modelo teórico, que possui um poder explicativo, obtemos novos conhecimentos relativos ao tema em análise. O método utilizado é então o hipotético-dedutivo. Os resultados obtidos são descritos e comparados com os resultados esperados de modo a interpretar o seu conteúdo.

Temporalmente esta investigação balizar-se-á entre os anos de 2003 e 2017. O ano de 2003 corresponde à primeira intervenção militar da União Europeia, a operação *Concórdia*. Foi ainda neste ano que o Conselho Europeu adotou a primeira Estratégia de Segurança Europeia (documento Solana). A exploração prossegue até ao ano de 2017. Foi em 23 de junho de 2016 que se realizou o referendo no Reino Unido para decidir se estes abandonariam a União. Será pertinente analisar até um ano depois deste referendo pois é uma data que constitui um marco importante e que nos permitirá examinar o impacto deste fenómeno de forma equilibrada devido à atualidade do tema. É essencial criar algum distanciamento para que se possa estudar o assunto de forma rigorosa. Geograficamente, e como já foi referido, o espaço de análise da ação será a União Europeia e, de forma mais concreta, o Reino Unido.

As fontes são o ponto fulcral de qualquer trabalho de investigação, quer as fontes primárias de onde se conseguem retirar as respostas concretas para as nossas questões, ou utilizadas para que consigamos cruzá-las com outras respostas, quer as fontes secundárias para sustentar teoricamente e contextualizar os eventos que englobam a nossa problemática específica. Deste modo, as fontes primárias serão compostas por documentos oficiais de natureza jurídico-política, discursos dos principais atores políticos e alguma produção dos meios de comunicação social. As fontes secundárias serão essencialmente monografias e artigos científicos atuais sobre o

tema.

Importa ainda explicitar a estrutura da dissertação. O primeiro capítulo intitula-se Enquadramento Conceptual e Teórico. Neste capítulo apresenta-se a definição dos conceitos fulcrais à perceção do objeto de estudo bem como a discussão das principais teorias das Relações Internacionais – Realismo, Liberalismo e Construtivismo – e da Integração Europeia – Federalismo, Governação Multinível e Novo Institucionalismo. Por último, destaca-se uma teoria da Integração Europeia, o Intergovernamentalismo. Esta teoria será relacionada com o conceito de soberania (dos Estados) e fará a ligação principal entre o plano teórico da disciplina e o nosso objeto de estudo: o impacto da saída do Reino Unido da União Europeia na Política Comum de Segurança e Defesa.

A Política Comum de Segurança e Defesa é estudada no segundo capítulo, partindo de uma breve contextualização teórica que explanará o papel da segurança na construção da União e do retrato constitucional desta política. De modo mais prático, abordar-se-á a implementação desta política através do principal tratado, o Tratado de Lisboa (aprovado em 2007 e em vigor a partir de 2009), e as missões civis e militares no âmbito da mesma. Com o objetivo de perceber efetivamente o objeto de estudo observar-se-á o papel do Reino Unido nesta política.

O terceiro e último capítulo intitula-se *Brexit*. Neste capítulo é explicitado todo o processo *Brexit*, desde a campanha aos resultados do referendo, as reações imediatas dos líderes políticos e ainda as principais conceções de ativação do artigo 50.º do Tratado da União Europeia e que irão oficializar a saída do Reino Unido da União. As consequências do *Brexit* na Política Comum de Segurança e Defesa constituem a nossa problemática. Desta forma, será a altura de dar resposta à mesma. Não obstante, não poderíamos deixar de referir os possíveis cenários para a futura relação de segurança e defesa do Reino Unido com a União Europeia.

Ao longo do texto e em anexo apresentam-se alguns elementos sistematizadores da informação que ajudarão o leitor a perceber de forma mais eficiente as conceções da investigação. Convido agora o leitor a mergulhar nesta investigação que certamente contribuirá para o conhecimento aprofundado do impacto do *Brexit* na Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia.

Capítulo I – Enquadramento Conceptual e Teórico

Neste primeiro capítulo serão clarificados alguns conceitos e modelos teóricos gerais das Relações Internacionais (RI) e, mais especificamente, da área da segurança e defesa. Através desta desconstrução do tema conseguir-se-á analisar de modo aprofundado as bases teóricas da segurança e defesa da União Europeia (UE).

1.1. Conceitos

Para estudar as políticas de segurança e defesa da UE temos necessariamente que definir os conceitos de segurança e defesa. Buzan (2011: 19) explica desde logo a importância da definição deste conceito:

I argue that the concept of security is, in itself, a more versatile, penetrating and useful way to approach the study of international relations than either power or peace. It points out to a prime motive for behavior which is different from, but no less significant than, that provided by power. It also leads to a comprehensive perspective which is likewise different from, but no less useful than, that provided by peace.

A tentativa de definição de segurança poderá ser complexa, tendo já despoletado várias contestações teóricas. Qual o tipo de segurança que estamos, assim, a tentar definir? Segurança comum, coletiva, humana, nacional, transnacional, europeia, mundial ou internacional? Vejamos algumas reflexões gerais:

Security is a special form of politics (Kolodziej, 2005: 22).

Wolfers' characterization of security as "the absence of threats to acquired values" (Baldwin *apud*. Hughes, Meng, 2011: 26).

In some sense, therefore, security is defined and valorized by the threats which challenge it (Ullman, 2011: 13).

Security is a fundamental human value. It is the condition of feeling or being safe from threats (Booth, 2014: 11).

At its most basic level, “security” refers to the protection of values we hold dear. [...] As a concept, “security” refers simply to the safety or protection of some entity (Malik, 2015: 4).

Security itself is a relative freedom from war, coupled with a relatively high expectation that defeat will not be a consequence of any war that should occur (Bellamy *apud*. Malik, 2015: 7).

Através deste conjunto de diferentes interpretações podemos perceber que o conceito de segurança pode ser definido tendo em conta diversos fatores. Segurança pode ser apenas o ato de defender alguém de uma ameaça, mas com o principal objetivo de garantir o valor humano. Na maioria das definições, o elemento principal foca-se na garantia do valor humano. Existem, no entanto, definições mais centradas na sociedade: garantir que uma sociedade ou a população de um país se encontra livre de qualquer ameaça.

Não obstante estas perspetivas sobre o conceito, outra possibilidade de definir segurança passa pelo campo do ambiente de conflito. Nesta vertente, o conceito é definido pela ausência de guerra, partindo do princípio que a existência de paz é a existência de segurança. Seria de esperar que este princípio fosse verdade, todavia, outros fatores contribuem para a definição de segurança. Deste modo, não deveremos analisar a segurança apenas tendo em conta um dos fatores, neste caso a ausência de guerra.

Apesar do conceito de segurança ser um conceito que abrange várias áreas de definição, Hughes e Meng (2011: 1) demonstram que para Ullman não deve ser considerado apenas como valor absoluto, mas interligado com outros valores chave, nomeadamente, o de liberdade. Já Montesquieu (*apud*. Farago, 2007: 78) caracterizava segurança como garantia de liberdade:

A liberdade política num cidadão é essa tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem da sua segurança; e para que se tenha essa liberdade é preciso que o Governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão.

Para a Escola de Copenhaga, nomeadamente Barry Buzan (2011: 22), a segurança passa para uma abordagem compreensiva ou holística, acrescentando uma

perspetiva multidimensional à concepção de segurança. Nesta concepção são tidos em conta vários setores, como o militar, político, económico, ambiental e social.

Buzan (*Idem*: 18) considerava que a segurança nacional era particularmente importante, uma vez que, eram os Estados que dominavam as condições em que a própria segurança era determinada nos variados níveis. Contudo, afirmava “states seem unable to coexist with each other in harmony” (*Idem*), não podendo ser confiada a missão de assegurar a segurança apenas aos Estados. Assim, foi pioneiro na mudança do paradigma da segurança nacional onde esta apenas se aplicava ao Estado e ainda no desenvolvimento da ideia de segurança da sociedade (indivíduo - segurança humana):

Security as a concept clearly requires a referent object, for without an answer to the question ‘The security of what?’ the idea makes no sense. To answer simply ‘The state’, does not solve the problem. Not only is the state amorphous, multifaceted, collective object to which security could be applied in many different ways, but also there are many states, and security of one cannot be discussed without reference to the other. [...] One soon discovers that security has many potential referent objects. These objects of security multiply not only as the membership of the society states increases, but also as one moves down through the state to the level of individuals, and up beyond it to the level of international system as a whole (Buzan, 2011: 22-23).

Em 1991, decidiu focar-se na sustentabilidade e evolução de padrões tradicionais de uma sociedade como a língua, cultura ou religião. Para Buzan “societal security is implicated in the conceptions and practices of both state and human security” (Booth, 2014: 20). Este conceito engloba temas como saúde, distribuição de rendimentos, justiça pública, entre outros (Buzan, Hansen, 2009: 15).

Segundo Booth (2014: 12), no contexto político, o conceito de segurança compreende três elementos chave: um referente, um perigo real ou iminente para esse referente e o desejo de este referente se livrar dos perigos.

No entanto, autores como Walt reiteram que ampliar o conceito de segurança para que este passe a incluir assuntos como a pobreza, o ambiente ou saúde, aumenta o risco de expansão em demasia do campo do conhecimento até ao ponto em que a coerência intelectual desaparece (Hughes, Meng, 2011: 3).

Sousa e Mendes (2014: 216) restringem o significado de segurança ao nível estratégico:

[...] a segurança poderá ser definida como um “acontecer-fazer” em que se garante (por oposição a estar garantido) a dialética de liberdades de ação e de vontades e de forças de uma racionalidade social face a uma ameaça ou aos riscos que o Outro e o ambiente estratégico configuram.

Depois de definirmos todas estas vertentes de segurança devemos agora concentrar-nos naquela que mais interesse proporciona ao nosso estudo. O conceito de segurança internacional traduz uma das principais metas da política governamental. Esta perceção de segurança ao nível internacional surge com o final da Guerra Fria (*Idem*: 217), onde a comunidade internacional se apercebe que as questões securitárias deveriam ter um lugar de destaque na agenda mundial. Vejamos a definição de Balázs (*apud*. Buzan, 2011: 20): “International security is determined basically by the internal and external security of the various social systems, by the extend, in general, to which system identity depends on external circumstances.”

Sousa e Mendes (*Idem*) relatam que a visão tradicional deste conceito se concentra essencialmente na dimensão militar, considerando apenas as ameaças externas e a instabilidade interna. Nos dias presentes, a segurança internacional tem como obstáculo a intensificação das ameaças (como o fenómeno terrorista).

Por outro lado, Tomé (2014: 470) é da opinião que “a convencional diferenciação entre as dimensões interna (nacional) e externa (internacional) da segurança diluiu-se, tal como se tornou claro que a segurança, o desenvolvimento económico e liberdade política são indivisíveis”.

Contrariando a visão tradicionalista conseguimos perceber que atualmente os Estados não podem ser considerados a principal referência de segurança. Existem vários atores que ganham vantagem. Tomé (*Idem*) exemplifica esta problemática com os grupos terroristas, que ganham importância enquanto ameaças, e as organizações internacionais, que promovem cada vez mais um ambiente securitário.

Buzan (2011: 22) vai mais longe e afirma:

When this discussion is in the context of the international system, security is about the ability of states and societies to maintain their independence identity and their functional integrity. In seeking security, state and society are sometimes in harmony with each other, sometimes opposed.

No seguimento desta ideia, a unidade padrão de segurança no sistema internacional atual passa a assentar na existência de um Estado territorial e soberano (*Idem*).

O conceito de segurança está diretamente interligado com o conceito de defesa, uma vez que, este último tem como principal objetivo garantir a segurança de uma entidade. Deste modo, verifica-se um conceito que nos direciona imediatamente para um ato de proteção contra uma ameaça (Sousa, Mendes, 2014: 70).

Em termos políticos é considerada como a “acção praticada por um indivíduo ou por uma sociedade para neutralizar, evitar ou limitar uma agressão, com vista a assegurar a sua integridade e sobrevivência” (Nogueira, 1999: 1087). De modo mais específico, a defesa nacional constitui as medidas que têm como principal visão o objetivo de segurança nacional (*Idem*: 1087-1088). Assim, possui um carácter mais preventivo tentando, por isso, minorar as vulnerabilidades e impulsionar as potencialidades de um país. O principal objetivo será sempre reduzir as possibilidades de ações externas que afetem os interesses nacionais (*Idem*). Contudo, Buzan (2011: 20) afirma que as “defence policies that raise threats by provoking the fears of other states may decrease security more than they increase”.

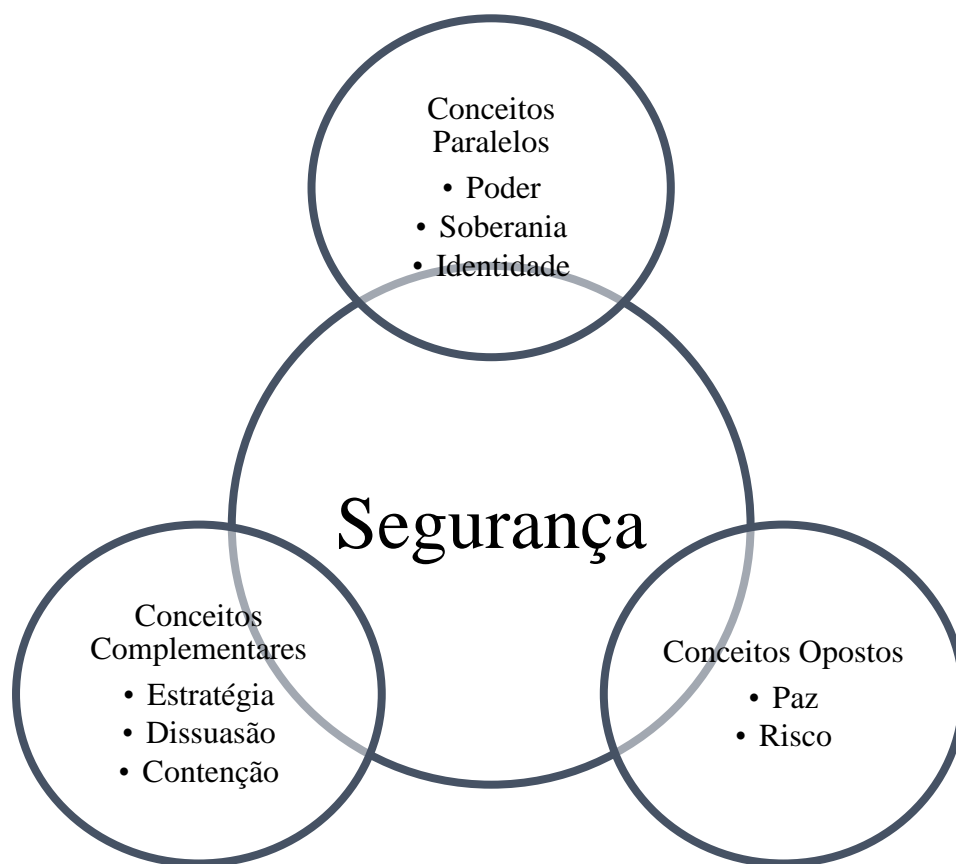
Vergottini (2004: 312) realça a ligação deste conceito ao campo militar:

O conceito de Defesa de um ordenamento político é, frequentemente, confundido com a sua organização militar, estabelecendo-se uma equação entre defesa e forças armadas. [...] Sempre no sentido instrumental, fala-se propriamente, de defesa em relação à atividade desenvolvida para garantir a segurança.

Podemos considerar a defesa militar como um dos setores de atividade da defesa nacional. Pires (1999: 1101) afirma que esta defesa está a cargo das Forças Armadas que utilizam a coação como instrumento de força.

Depois de definidos os dois principais conceitos para a investigação, segurança e defesa, devemos agora alargar o espectro de conceitos relacionados com estes, para analisarmos aprofundadamente o objeto de estudo. Neste sentido, vejamos através da **Ilustração 1** alguns conceitos adjacentes.

Ilustração 1 - O conceito de segurança e os seus conceitos adjacentes.



Fonte: Adaptado pela autora (Buzan, Hansen, 2009: 14).

Dos conceitos de segurança e defesa podemos facilmente realizar a ligação a conceitos que podem ser:

- a causa ou o contraste destes últimos: conceitos como ameaça, conflito e paz;

- os instrumentos para os atingir: conceitos como cooperação, diplomacia e estratégia;
- que se interligam: conceitos como atores das relações internacionais, Estado, poder (internacional), soberania, identidade e interesse nacional (IN).

Algumas das definições de segurança que analisámos referem a ausência de ameaça. O que podemos efetivamente considerar como ameaça? Neste sentido podemos definir ameaça como “o conjunto de atividades que contribuem para pôr em causa a segurança” (Sousa, Mendes, 2014: 12). Se, por outro lado, quisermos analisar este conceito pela vertente das relações internacionais, temos então uma ação política que procura criar condições para condicionar outra ação com a qual o primeiro sujeito não concorda (*Idem*).

Em alguns casos, esta ameaça proporciona o surgimento de um conflito, que podemos definir como “rivalidade ou antagonismo entre indivíduos ou grupos e uma sociedade” (*Idem*: 56). Oliveira (2011: 51) afirma que um conflito constitui uma “disputa não controlada entre actores, com base numa grande complexidade de factores interligados”.

Pela ausência de conflito entendemos o conceito de paz. Para a maioria dos autores que tentam definir paz é obrigatório recorrer ao conceito de guerra, uma vez que, “a paz que existe é sempre o resultado de uma guerra anterior” (Sousa, Mendes, 2014: 183).

No nosso entender, a cooperação, a diplomacia e a estratégia podem ser considerados como instrumentos para a construção da paz. Vieira (2014: 116) afirma que a cooperação pode ser definida como uma “ação de trabalho conjunto com um objetivo comum”. Se a aprofundarmos ao nível internacional, a cooperação pode ser entendida como um mecanismo de um Estado, entidade ou instituição para a “cedência de recursos e *know-how*” (*Idem*).

Já a “atividade formal de um Estado frente a outros Estados” (Sousa, Mendes, 2014: 74) pode ser entendida como diplomacia. Para Calvet de Magalhães (*Idem*), a diplomacia é ainda um instrumento importante de política externa que tem como

principal função estabelecer ligações de carácter pacífico entre diversos Estados. De forma mais sintética, e segundo Garden, a diplomacia pode englobar “todo o sistema de interesses que nascem das relações estabelecidas entre as nações” (Mongiardim, 2007: 38).

Até à Primeira Guerra Mundial, a diplomacia era tida em conta como um mecanismo de identificação de um conflito, real ou potencial, entre duas nações e deveria evitar que este tivesse repercussões para outras nações (Morgenthau, 2003: 791). Atualmente, “a diplomacia de segurança coletiva busca transformar todos os conflitos locais em mundiais” (*Idem*).

Na nossa opinião, a diplomacia pode de certa forma ser considerada uma estratégia. Esta ligação entre os conceitos de diplomacia e estratégia contraria o conceito clássico, onde se entende que “o objeto da estratégia é apenas a guerra” (Aron, 2014: 94). No sentido político-militar, esta é normalmente referente a um período de conflito e apenas poderá ser aplicada por uma autoridade máxima (*Idem*: 94-95). Fernandes (2014: 197), também define estratégia pela perspetiva político-militar, afirmando que é uma “sabedoria prática desenvolvida pelos atores políticos, com expressão coletiva, a fim de prepararem e conduzirem a conflitualidade hostil uns face aos outros”.

A maioria dos autores que apresentam uma definição de estratégia apenas refere o campo político-militar, deixando de parte a diplomacia pela via mais pacífica de negociação e atração, através de recursos como a cultura, ideias e valores.

Vários são os atores políticos que dispõem de todos estes instrumentos que acabámos de classificar. Quem podemos classificar como atores políticos? Sousa e Mendes (2014: 21) definem como atores das relações internacionais:

[...] todas as entidades – Estados, autoridades, organizações, grupos ou indivíduos – que tomam parte ativa nas relações transfronteiriças, desempenhando um papel destacado na vida internacional; pessoas físicas ou morais, públicas ou privadas, individuais ou coletivas, que dão o seu contributo aos diferentes aspetos da atividade internacional.

Para Maltez (2002: 160), os atores das relações internacionais são “os indivíduos ou os grupos que participam numa *acção internacional* e que têm objetivos, ou interesses comuns, no tocante à realização dessa acção”.

O principal ator político que devemos analisar, nesta primeira fase, é o Estado. O estabelecimento Vestefaliano da Guerra dos Trinta Anos¹ é normalmente definido como o marco de aceitação europeu do conceito de Estado autónomo, soberano e territorial, bem como de um sistema de Estado onde estes aspetos são a base irredutível, sem competição de autoridade superior e políticas legitimadas ditadas pela *raison d'état* secular (Malchow, 2016: 153).

Moreira (2005: 343) afirma que o Estado é o principal agente das relações internacionais. As definições são imensas e o debate teórico traduz a complexidade do termo. Fernandes (2014: 71) explicita algumas conceções sobre o conceito:

Para alguns autores, o Estado é “o conjunto dos órgãos que, numa sociedade, aparecem a exercer o Poder político”. [...] Para outros autores, o Estado é “uma instituição social equiparada e destinada a manter a organização política de um povo, interna ou externamente”. [...] definirão Estado como “uma instituição comunitária onde existe uma diferenciação entre fortes e fracos (exploradores e explorados) de modo que os primeiros mandam e os outros obedecem”.

De forma geral, Fernandes (2014: 72) acaba por definir Estado como “a organização político-jurídica de uma sociedade” que pode exercer o poder do seu território, uma vez que, dispõe dos seus próprios órgãos. Segundo a Teoria dos Três Elementos, o Estado é caracterizado pelo seu território limitado por fronteiras, população e aparelho de poder com autoridade plena e soberania nacional (*Idem*: 71-72). Moreira (2005: 341) refere:

[...] a sociedade estabilizou-se de acordo com [este] modelo em que [o] perfil de cada um dos elementos varia no tempo e no espaço, o relacionamento entre eles ou a estrutura de cada um também varia, mas existem sempre.

¹ A Guerra dos Trinta Anos é o nome dado a uma série de guerras que ocorreram na Europa Central, e que se desencadearam entre 1618-1648.

Contudo, outros autores acrescentam mais um elemento a esta definição: a independência dos mesmos “face ao exterior, reconhecida pelos Estados” (Sousa, Mendes, 2014: 90-91). Fará sentido inserir este quarto elemento na definição de Estado? No mundo atual, em que a componente de política externa ganha cada vez mais espaço face à política interna, é fulcral englobar este aspeto na definição do rumo político de um Estado.

Três dos conceitos que mais se interligam com a noção de Estado são poder, soberania e identidade. São vários os autores que se dedicaram à conceptualização do termo poder. Para Weber, o poder baseia-se na capacidade de obrigar (Moreira, 2005: 247). Nye (Sousa, Mendes, 2014: 186) definiu este conceito como “a capacidade para influenciar o resultado que desejamos e [até] alterar o comportamento de outros para torna-lo possível”. Este autor enfatiza esta habilidade, desvalorizando o poder assente apenas nos recursos de cada Estado (Nye, 1990: 155). Dahl (2014: 186) considera-o também como a “capacidade de levarmos outros a fazer o que de outra forma não fariam”. Relativamente à importância dos recursos para a obtenção de poder, Moreira (2005: 247) afirma:

Deste modo, o poder é o produto de recursos materiais (*tangible*) e imateriais (*intangible*), que se integram à disposição da vontade política do agente, e que este usa para influenciar, condicionar, congrega, vencer, o poder de outros agentes que lutam por resultados favoráveis aos seus próprios interesses.

Joseph Nye (1990: 154) também refere a capacidade de controlo através de recursos, afirmando que políticos e diplomatas definem poder através da posse de população, território, recursos naturais, magnitude económica, forças militares e estabilidade política. Podemos observar esta questão na **Ilustração 2**.

Para Nye (1990: 154), o conceito de poder enquanto exclusivamente associado às capacidades militares já não é uma realidade:

Traditionally the test of a great power was its strength in war. Today, however, the definition of power is losing its emphasis on military force and conquest that marked earlier eras. The factors of technology, education, and economic growth are becoming more significant in international power, while geography population, and raw materials are becoming somewhat less important.

Ilustração 2 - Fórmula de cálculo do poder de um Estado.



Fonte: Adaptado pela autora (Nye, 2012: 22).

Esta visão encontra-se aliada à emergência dos conceitos de *soft power* e *co-optive power*. Tendo sido este autor um dos pioneiros a defini-los formalmente, declara que *soft power* é “getting others to want the outcomes you want” (Nye, 2004: 5), ou seja, conseguir que os outros queiram obter os mesmos resultados que nós também queremos. Nye (2012: 106) refere em relação ao *soft power* o seguinte:

O poder suave de um país assenta acima de tudo em três recursos básicos: a sua cultura (em locais onde se torne atraente para outros), os seus valores políticos (quando são defendidos a nível doméstico e externo) e as suas políticas externas (quando os outros as veem como sendo legítimas e tendo autoridade moral).

Co-optive power constitui a habilidade de um país estruturar uma situação para que outros países possam desenvolver as suas preferências ou definir os seus interesses de forma consistente com os interesses dos primeiros (Nye, 1990: 168). Por outro lado, o conceito de *hard power* “traduz a capacidade de um país obter o que pretende através da força, da punição e da recompensa” (Reis, 2017: 55).

A grande distinção entre *soft power* e *hard power* é exatamente a forma ou os instrumentos utilizados por cada Estado para atingir os seus interesses. Enquanto o *soft power* se baseia na diplomacia, negociação e poder de atração através da cultura,

valores e ideias, o *hard power* investe essencialmente na aplicação de pressão económica e militar. Vejamos através da **Ilustração 3** a conceptualização de *soft* e *hard power*:

Ilustração 3 - Conceptualização de poder duro (*hard power*) e poder suave (*soft power*).



Fonte: Adaptado pela autora (Nye, 2012: 39).

Surge ainda outro conceito teorizado pela primeira vez por Nossel (2004: 131-142), relacionado com estes dois: o de *smart power*. Nye (2012: 231-232) afirma que o “poder inteligente para século XXI não tem que ver com a maximização do poder, nem com a manutenção de uma hegemonia. Mas sim, com o encontrar formas de combinar

recursos em estratégias bem-sucedidas no novo contexto da difusão de poder e da ‘ascensão dos outros’”.

No campo internacional, Moreira (2005: 399) interliga a definição de poder apenas com a capacidade militar. Contudo, afirma que alguns Estados oferecem vantagens, como estímulo, e desvantagens, como sanções, para atingir os seus interesses, ameaçando-se com a “rutura de relações diplomáticas, com restrições comerciais ou de financiamento ou [...] com o uso da força” (*Idem*: 249). De forma simplificada, Oliveira (2011: 73) acredita que o poder militar é apenas caracterizado pelas capacidades que um Estado apresenta ao usar uma força militar que, necessariamente irá materializar a sua soberania.

Apesar das diversas tentativas de definição de poder, Nye (2012: 23) chega à conclusão de que “qualquer tentativa de desenvolver um único índice de poder está condenado ao fracasso, já que o poder depende de relações humanas que variam consoante o contexto”.

A ideia de soberania foi formulada na segunda metade do século XVI e surgiu com o intuito de ser aplicada ao conceito de Estado territorial (Morgenthau, 2003: 567). Mais tarde, no final da Guerra dos Trinta Anos, foi entendida como “o poder supremo sobre um determinado território” (*Idem*). A definição mais clara para o conceito de soberania é a de um poder supremo e ilimitado de um Estado (Cini, Borragán, 2016: 418). De forma mais aprofundada é possível afirmar que constitui a existência de “governança política sem contestação de um Estado sobre determinado território” (Sousa, Mendes, 2014: 224). No contexto jurídico-internacional, a soberania corresponde a uma situação de total autonomia e independência do Estado. Segundo Laureano (2012: 35) pode ainda designar um “domínio sobre dada área geográfica e a população nela existente, expressão máxima do poder sócio-político intraestadual, nos termos do qual as normas dos órgãos estatais prevalecem sobre as normas emanadas dos órgãos representativos dos grupos sociais intermédios e/ou inferiores”.

Podemos interligar esta definição de soberania com o conceito de intervenção. Segundo Nye (2002: 184), “a intervenção refere-se a acções externas que influenciam os assuntos internos de outro estado soberano” e sabemos que a “não-intervenção em

assuntos internos de estados soberanos é uma regra básica do direito internacional” (*Idem*: 183).

Para Morgenthau (2003: 569), “a soberania é incompatível somente com um sistema de direito internacional forte e eficiente”, uma vez que este é centralizado. Na sua opinião, não é possível a existência comum de soberania e de uma ordem legal internacional descentralizada, e por isso, “fraca e ineficaz” (*Idem*).

O conceito de identidade é definido por Amante (2014: 255) como:

A dimensão coletiva, em que o conceito é utilizado para traduzir elementos de semelhança que permitem que determinadas pessoas se associem, se vejam como pertencentes a grupos nos quais reconhecem características comuns, e sejam dessa forma vistas também pelos outros.

Já a identidade social e cultural são elementos definidores de uma sociedade, e consequentemente de um Estado. Desta forma, possuem influência nos interesses nacionais e internacionais de um país, acabando por os definir indiretamente e orientando muitas vezes a política externa (*Idem*: 256).

Referimos já algumas vezes o conceito de interesse nacional. Este pode ser entendido como “uma espécie de ‘frente comum’, que legitima a acção diplomática e lhe confere os recursos necessários para a sua atividade” (Mongiardim, 2007: 34). Para Mongiardim (*Idem*) a existência de interesses nacionais “só é exequível dentro de um sistema internacional regulado por normas comumente aceites e em que a diplomacia serve de seu instrumento”.

Vejamos agora de forma mais específica a definição do conceito de interesse nacional no que concerne a segurança:

[...] uma necessidade de segurança que cada Estado tem dentro das condições anárquicas das relações internacionais, uma necessidade que faz com que os conflitos entre os Estados sejam resolvidos, em última instância, pelo uso das armas ou com a ameaça da força (Pistone, 2004: 641).

Mais uma vez conseguimos perceber que a componente militar está sempre presente. Será mesmo necessário que em última instância os conflitos sejam resolvidos

recorrendo ao *hard power*? Já vimos anteriormente que existem outras formas de assegurar os interesses nacionais de cada Estado.

Para concluir este subcapítulo, que foi inteiramente dedicado à conceptualização de alguns termos, devemos compreender ainda a importância dos mesmos para a nossa investigação. Não poderíamos falar de poder, soberania ou interesse nacional sem percebermos qual o significado que estes verdadeiramente transportam. Para tal, não basta apenas uma definição. É fulcral perceber de onde surgiu a construção destes conceitos, como hoje os conhecemos, e libertando o pensamento dos pressupostos que possuímos e que não correspondem fielmente ao conceito no âmbito das Relações Internacionais.

1.2. Delimitação Teórica

Neste capítulo analisam-se várias teorias que pertencem às principais vertentes desta área de investigação: a Teoria das Relações Internacionais onde se incluem as Teorias da Integração Europeia. Estas teorias serão fundamentais para trabalharmos o objeto deste estudo de forma coerente e seguindo os preceitos teóricos já definidos pela disciplina.

Várias são as teorias que procuram estudar quer as Relações Internacionais, quer o Processo de Integração Europeu. Contudo, e dada a limitação da investigação, foram selecionadas apenas algumas. Na nossa opinião, as teorias eleitas são as que melhor se coordenam e adaptam ao objeto de estudo desta investigação, como se poderá compreender no decorrer da exposição de cada uma.

No primeiro subcapítulo damos destaque às Teorias das Relações Internacionais, discutindo o Realismo, o Liberalismo e o Construtivismo. No segundo subcapítulo explicam-se algumas Teorias da Integração Europeia, nomeadamente o Federalismo, a Governação Multinível e o Novo Institucionalismo.

Analisar-se-á com grande destaque no último subcapítulo o Intergovernamentalismo, que constitui também uma teoria da integração europeia, aliado à Soberania dos Estados.

1.2.1. Teoria das Relações Internacionais

A Teoria das Relações Internacionais tem como principal objetivo esclarecer e ajudar compreender os fenómenos das relações internacionais. Procura ainda “organizar o conhecimento de maneira sistemática e coerente, estabelecendo hipóteses e procedimentos de pesquisa cujos resultados possam ser validados racionalmente, pelo controlo intersubjetivo” (Sousa, Mendes, 2014: 237).

Neste subcapítulo são analisados aspetos das seguintes teorias: Realismo clássico, Neorrealismo, Liberalismo Clássico, Neoliberalismo, Construtivismo teórico e Construtivismo social. Estas teorias verificam-se importantes para o estudo da PCSD pois dedicam-se à conceptualização do poder. Reis (2017: 95) afirma que “a diferenciação dos tipos de poder é, pois, imprescindível para situar o papel da UE no sistema internacional e na análise das suas potencialidades na afirmação enquanto ator global ou superpotência”. Além da conceptualização do poder definir a afirmação da UE enquanto ator na cena mundial ao nível securitário e de defesa, está ainda relacionada com a soberania dos Estados e com a persecução dos seus interesses nacionais.

Realismo

O Realismo é a teoria mais antiga das RI e surgiu após a Segunda Guerra Mundial². O principal objetivo desta teoria era criticar o Idealismo, provando que o Estado é o único ator do sistema internacional (SI) (Sousa, Mendes, 2014: 204). As duas premissas fundamentais do Realismo são a natureza anárquica do sistema internacional e a manutenção da sobrevivência como principal objetivo dos Estados. Deste modo, conseguimos perceber que o Estado é o foco principal desta teoria.

Mendes (2014: XXV) descreve quatro pressupostos do Realismo. Para este autor o principal objetivo dos Estados é conseguirem a sua manutenção; os Estados são agentes sempre racionais em qualquer decisão que tomem; possuem capacidades militares e consequentemente a capacidade de atacar internacionalmente; e, por último,

² A Segunda Guerra Mundial ocorreu entre 1939 e 1945.

o sistema internacional rege-se por uma anarquia que leva à insegurança do mesmo e, em consequência, à insistência por parte de cada Estado na construção individual de políticas de defesa nacional.

Neste contexto é importante clarificar como são entendidas as capacidades militares. Segundo Huntington (1996: 88), o poder militar tem quatro dimensões:

- quantitativa (o número de homens, armas e recursos);
- tecnológica (a eficiência e sofisticação das armas e do equipamento);
- organizacional (a coerência, disciplina, treino e eficiência do controlo das relações);
- social (a habilidade da sociedade aplicar a força militar eficientemente).

Estas quatro dimensões constituem os elementos chave que um Estado deverá assegurar para garantir a posse de capacidade militar, e consequente aplicação de políticas de defesa nacional, que facilitarão a manutenção de poder.

Para Reis (2017: 39), o conceito de poder está “claramente associado à teoria das Relações Internacionais”, nomeadamente ao Realismo, que é “caracterizad[o] pelo que Nye denomina de *hard power*”. Como vimos anteriormente, podemos considerar *hard power* como o poder em que os Estados recorrem a recursos materiais para atingir os próprios objetivos e alterar os objetivos dos restantes em função dos seus. No Realismo, os Estados devem lutar permanentemente pelo seu poder, uma vez que, a existência de recursos militares leva ao sentimento de insegurança no sistema internacional. Assim, todos os Estados lutam para atingir a sua própria segurança. Waltz (1979: 175), um dos principais pensadores do neorrealismo afirma:

Não esperamos que os fortes se aliem aos fortes de forma a aumentar a extensão do seu poder sobre os outros, mas em vez disso esperamos que se preparem para a luta e procurem aliados que possam ajudá-los. Na anarquia, a segurança é o fim mais importante.

Como este autor refere, a segurança é, para o Realismo, o elemento mais importante que um Estado deve ter. Apenas após a obtenção de segurança plena é que os Estados podem começar a preocupar-se com questões de poder, economia, entre outras. O objetivo principal é de facto a segurança. O poder constitui apenas um recurso para o

atingir. “Porque o poder é um meio e não um fim, os estados preferem juntar-se à mais fraca de duas coligações” (*Idem*).

No entanto, Waltz (1979: 273) tem a perfeita noção que algumas das principais potências têm principal interesse na manutenção da ordem do sistema internacional. Chega a afirmar que os Estados Unidos da América (EUA) “ao tentarem forjar uma ordem de segurança internacional, [...] também promoveram os seus interesses económicos e deram uma expressão às duas aspirações políticas para o mundo” (*Idem*).

Kissinger é um dos mais conhecidos autores do Realismo clássico e defende uma visão de tipo estatocêntrica (Fernandes, 2009: 140). Na nossa opinião, este autor dá mais ênfase à posse de poder político do que Waltz. Acredita que “só uma política ativa de construção e manutenção do equilíbrio de poderes (*balance of power*), poderá garantir paz e estabilidade nas relações internacionais à escala mundial” (*Idem*). O poder deixa de ser apenas um meio para atingir a segurança ou estabilidade mundial e passa a constituir o principal fator de equilíbrio.

Tucídides (Reis, 2017: 41) já referia este aspeto. Para este autor “a guerra era o resultado do medo e de uma mudança na balança de poder” (*Idem*). Este pensador desprezava a condição onde o poder traduzia a autoridade máxima nas relações entre os Estados, afirmando: “the strong do what they have the power to do and the weak accept what they have to accept” (Knutsen, 1992: 32).

Morgenthau, considerado o pai do Realismo clássico, insiste que uma solução duradoura para o problema da guerra exigiria uma transformação profunda do sistema internacional (Lebow, 2013: 70). Na sua opinião, um sistema de segurança coletiva só será bem-sucedido se tiver “base na suposição de que a luta pelo poder, como força catalisadora da política internacional, pode ser reduzida ou substituída por um princípio mais elevado de segurança coletiva” (Morgenthau, 2003: 786). Como tal, afirma que “os conflitos de interesse continuarão indefinidamente a perturbar o cenário internacional” (*Idem*: 787).

O conceito de poder está intimamente ligado ao conceito de soberania e, como tal, Hobbes (*apud*. Knutsen, 1992: 90) levou este último a outro nível. Tornou-o a peça chave para justificar a sua teoria de *balance of power*. Aliou o conceito de soberania

com a força absoluta e irrestrita de um governante. Knutsen (*Idem*) afirma que dentro do Estado o governante pode exigir obediência cega dos seus cidadãos. Para este autor isto acontece pois “The rule *is* the state; his interest is the state interest; his will is the state’s will. The ruler is sovereign, and he therefore represents his state in relations with other states.” (*Idem*).

Hobbes (*Idem*: 90-91) explicita ainda um ponto fulcral para a definição do poder de um Estado:

In their perpetual pursuit of ‘Power after Power’, some states will and inevitably become physically stronger or more wealthy than other. But in the intelligence of their rulers, states are unlikely to differ substantially; and when all factors of power are taken into account, the difference between states is not considerable (Knutsen, 1992: 90-91).

Demonstra que o conhecimento é também poder, bem como “worth, dignity, honour and worthiness...eloquence, liberality, notability” (*Idem*: 91). Além destes aspetos, também a reputação de possuir poder constitui poder pois leva a que Estados mais pequenos adiram à proteção do Estado com reputação de poder. Por último, afirma que possuir amigos será o maior poder, “friends are power and through confederacy with friends (...) even the weakest sovereign can harm the strongest” (*Idem*).

Para o Realismo, apenas o Estado é tido em consideração no sistema internacional. Desta forma, pode significar que os restantes atores das relações internacionais (autoridades, organizações, grupos ou indivíduos) se tornam ameaças que podem perturbar a segurança ou promovê-la (Tomé, 2014: 470).

A existência apenas do Estado enquanto ator na cena internacional leva ao sentimento de anarquia. Como já foi referido, este sentimento caracteriza as relações internacionais para o Realismo. Num sistema pautado por anarquia, os Estados passam a lutar constantemente pelo poder e, enquanto atores fundamentais do sistema internacional, só eles possuem este poder. A cooperação não é sequer opção e os interesses de cada Estado são a causa principal desta luta. Apesar desta visão realista, Waltz (1979: 286), neorrealista afirma:

Ninguém negará que os esforços coletivos são necessários se os problemas comuns devem ser resolvidos ou geridos de alguma forma. [...] Os problemas globais não podem ser resolvidos por uma única nação, apenas por várias nações a trabalharem juntas.

Isto significa que os problemas coletivos deverão ser resolvidos através da cooperação, uma vez que, esses mesmos problemas são causados pela interdependência crescente entre os Estados. Nye (1990: 156), fundador da Teoria da Interdependência³ é da opinião que o mundo se tornou interdependente quer na economia, quer nas comunicações, que nas aspirações humanas. Além disso, não é possível a existência de um gestor capaz de resolver e mediar estas questões (*Idem*: 287).

Na perspetiva de Morgenthau, o progresso só ocorreria quando a maioria dos líderes nacionais se convencessem de que a existência de uma autoridade nacional auxiliaria na obtenção dos seus interesses nacionais (Lebow, 2013: 70). Deste modo, o poder pode alterar-se mas os interesses permanecem (Smith, 2015: 16).

Concluindo, vimos algumas premissas comuns do Realismo definido por autores como Huntington, Nye, Waltz, Kissinger, Tucídides, Morgenthau e Hobbes. Segundo Reis (2017: 43), estas premissas são: a centralidade do Estado, a guerra, o Estado territorial, a justificação de militarismo e políticas de defesa nacional, a baixa previsibilidade internacional, e a distribuição assimétrica de poder entre os Estados.

Atualmente, os Estados têm a necessidade de fortalecer o seu poder securitário devido ao aumento das ameaças na cena mundial. Considerando que o principal objetivo político do Estado é aumentar a segurança nacional (Waltz *apud*. Reis, 2017: 59). O Realismo demonstra ser uma teoria fulcral para o estudo da PCSD, uma vez que, os Estados enfrentam agora a inserção das instituições no quadro securitário, levando-os a estabelecer alianças para a obtenção de um nível superior de segurança. Apesar desta teoria considerar que o Estado deve ser o único ator do sistema internacional, os Estados acabam por se moldar face à intensificação das ameaças.

³ Esta teoria foi elaborada não só por Joseph Nye, mas também por Robert Keohane. Surgiu na década de 1970 e veio contrariar os princípios da teoria Realista. Estes dois pensadores basearam-se no conceito da interdependência para defender que os Estados não são os únicos atores importantes na cena internacional. Além desta assunção defendem que a manipulação económica e as instituições internacionais são meios importantes para a obtenção de poder (Sousa, Mendes, 2014: 235).

Liberalismo

O Liberalismo surgiu na Idade Média tendo assumido um papel de destaque no período iluminista (Reis, 2017: 65). Foi influenciado principalmente pela teoria política Idealista-Liberal (Mendes *apud.* Sousa, Mendes, 2014: XXVII). Alguns autores clássicos são John Locke, Hugo Grotius e Immanuel Kant.

A principal premissa do Liberalismo defende que “as características nacionais individuais dos Estados importam e são decisivas para explicar aspetos importantes das relações internacionais” (*Idem*). De acordo com esta teoria, todos os Estados são vistos como partes iguais de um todo, apesar de cada um manter os seus interesses nacionais e viver sempre em busca de poder para assegurar a sua sobrevivência no sistema internacional (*Idem*).

Esta teoria tem particularmente em atenção a “preocupação individual” (Reis, 2017: 64). O Estado deve garantir o “exercício pleno dos direitos individuais” (*Idem*). Para Reis, esta questão “é também visível na sociedade internacional, dado a existência de forças transnacionais, [...] que alteram o próprio comportamento e interesses do Estado” (*Idem*).

Para Moravcsik, o Liberalismo assenta em três pressupostos específicos: a primazia dos atores societários, as preferências e representação dos Estados, e a interdependência do sistema internacional (Mendes, 2014: XXVIII).

Immanuel Kant defende que os Estados são constituídos por indivíduos com capacidades racionais, logo, também os Estados conseguem ser atores racionais capazes de tomar as melhores decisões. Relativamente ao poder, este autor acredita que ser o poder mais forte do mundo não significa ser capaz de ditar todos os resultados políticos, militares ou económicos. O poder deve ser utilizado para estabelecer relações de equilíbrio.

Contudo, Kant (*apud.* Russett, 2013: 111) afirma que a hegemonia que advém do poder não dura para sempre. A sua perspetiva sobre a política internacional descreve que a vantagem militar pode desaparecer e, nesse momento, os Estados devem garantir outros meios para sustentar um ambiente estável e pacífico.

Promoting democracy deepening linkages of international trade, and extending the multilateral network of IGOs offers the possibility of strengthening existing peaceful relations and expanding their scope to most of the world (*Idem*).

Kant (*Idem*: 101) defende que as democracias se devem abster de usar a força contra outras democracias, que o comércio economicamente importante pode criar incentivos para manter relações pacíficas no sistema internacional, e que as organizações internacionais (OI) podem restringir os decisores políticos promovendo positivamente a paz.

Podemos perceber que para Kant a paz é o principal objetivo que o sistema internacional deve atingir. Porém, a paz não é considerada um ideal para este autor. Para Kant atingir um ambiente de paz sustentável e justa era simples, uma vez que bastava que os atores políticos das relações internacionais agissem como agentes racionais. Além de um sistema internacional pacífico Kant acreditava no progresso da vida social e na cooperação entre os indivíduos, o que levaria à superação dos conflitos (*Idem*: 95).

Deste modo, as organizações internacionais podem limitar os conflitos militares interestatais, “através da implementação de processos de democratização progressiva da comunidade internacional e da criação de redes de interdependências” (Fernandes, 2009: 161). Kant (*apud*. Hutchings, 2009: 219) sublinha as condições necessárias para a existência de relações internacionais pacíficas:

First, all states must be republican; second, republican states should enter into a ‘pacific union’ with the one another in which they regulate their interactions through international law and foreswear war as a means of foreign policy; third, all states must honour a universal, cosmopolitan right of individuals to hospitality, even if those individuals are not citizens.

Será a existência de democracia um fator assim tão importante para a promoção e manutenção da paz no sistema internacional? Michael Doyle, um dos teóricos da paz democrática, afirma que “as democracias nunca se guerreiam entre si” (Fernandes, 2009: 160). Ao assumir a liberdade do sistema internacional, a democracia e o comércio expandem-se, contribuindo naturalmente para o crescimento do direito internacional (Russett, 2013: 95).

Uma das vertentes do Liberalismo tem por nome Neoliberalismo. Surgiu nos EUA com o intuito de explicar o paradigma da interdependência económica dos Estados (Reis, 2017: 71).

Keohane e Nye (*apud*. Smith, 2015: 21) afirmam que o poder militar, à medida que os estados procuram uma maior interação económica, vai declinando como uma ferramenta de política externa. Apesar da utilização do poder militar estar a ser reduzida no sistema internacional, o uso da força tornou-se mais claro para as grandes potências.

Por outro lado, as relações económicas entre os Estados tornam-se fulcrais para prosperar num mundo globalizado e interdependente (*Idem*). Todavia, Nye (1990: 158) reitera que “interdependence does not mean harmony”, apenas estabelece um sistema de equilíbrio mútuo definido pelos próprios Estados através das instituições internacionais.

Para este autor (*Idem*: 166), “A state may achieve the outcomes it prefers in world politics because other states want to follow it or have agreed to a situation that produces such effects”. Classifica assim este fenómeno como o poder de atração que os Estados podem adquirir na aplicação de uma estratégia de *soft power*, como já definimos anteriormente. Esta estratégia leva a que os países consigam atrair outros países a desejar os mesmos interesses, através de recursos intangíveis como cultura, ideologia e instituições, rejeitando a força militar (*hard power*). Nye (*Idem*: 167) salienta: “Soft co-optive power is just as important as hard command power”.

Na visão tradicional, os Estados são os únicos atores importantes na política mundial e apenas as maiores potências realmente têm influência. Nye (*Idem*: 156-157) alerta para o facto de outros atores estarem a assumir um papel cada vez mais importante na cena mundial.

Podemos concluir que o Liberalismo se foca essencialmente nos Estados democráticos, na representação política dos mesmos, num sistema internacional orientado pelas organizações internacionais e pautado pela cooperação, direito e comércio livre. Este comércio livre entre os Estados gera, por sua vez, um sistema internacional interdependente entre si. Isto proporcionará uma menor probabilidade de existência de conflitos ou guerra. Desta forma, a paz estará sempre assegurada. Contudo, há um termo chave que não é abordado na grande maioria das conceções

liberais: segurança. Reis (2017: 78) afirma que é visível a negligência destas teorias na análise da PCSD. Ainda assim, a teoria liberal demonstra interesse para a nossa investigação. A PCSD é parte integrante da UE, e esta União é fundada e caracterizada por valores liberais. Reis (*Idem*: 81) explana que “para o projeto europeu em geral, o objetivo final da PCSD é contribuir para uma ordem mundial construída em valores liberais”.

Além desta, Reis (*Idem*: 78-80) aponta mais duas razões para o interesse do Liberalismo para o estudo da PCSD: o facto de os países da UE em estudo serem democráticos e liberais o que vai necessariamente definir a sua política externa e influenciar diretamente a PCSD; e o facto da necessidade de existência de unanimidade no processo de tomada de decisão da política refletir a sua base comum (e especificamente os valores liberais e a liberdade individual).

Construtivismo

O Construtivismo surge após o fim da Guerra Fria⁴ e tem como base as teorias Reflexivistas-Críticas, tendo sido influenciado pela Sociologia (Mendes, 2014: XXVIII). Esta teoria critica o Realismo e o Liberalismo, uma vez que estas “são incapazes de explicar as mudanças que estão a acontecer na política mundial” (*Idem*: 236).

Esta abordagem teórica afirma que, quer as ideias, quer o poder, possuem a mesma influência na política. Defende ainda que as estruturas fundamentais da vida política são sociais e não materiais (Cini, Borragán, 2016: 396).

Contudo, Mendes (2014: XXVIII) clarifica:

[O] Construtivismo consiste na demonstração de que todas as variáveis relevantes das teorias das Relações Internacionais – poder militar, transações económicas, instituições internacionais ou

⁴ Bernard Baruch definiu a expressão “Guerra Fria” para caracterizar o período entre o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a queda do Muro de Berlim (1989). O sistema internacional vive um ambiente bipolar de rivalidade e definido pela dissuasão nuclear. A Carta de Paris, em 1990, veio tornar oficial o fim da guerra (Sousa, Mendes, 2014: 115-116; Mendes, 2014: 239).

preferências domésticas – não são apenas importantes por terem determinados significados sociais e singulares interpretações ideacionais intersubjetivas.

As relações internacionais caracterizam-se “pela lógica da ‘amizade’, da ‘hospitalidade’ e da ‘legitimidade’” (Reis, 2017: 84), vivendo-se um ambiente de cooperação entre os Estados.

Falk dedicou-se à geogovernança. Para este autor, deveria criar-se um governo mundial baseado em ideias de tipo universalista (Fernandes, 2009: 167):

A governação humana de Falk, [...] consiste em implementar novas formas de governação à escala mundial, que permitam garantir um conjunto abrangente de direitos de todos os povos da terra, devendo, nesta construção ser dada prioridade aos mais frágeis e objeto de abusos (*Idem*: 168).

O principal objetivo de Falk com esta teoria é aumentar o nível de segurança humana no mundo, para que seja possível evitar os conflitos internacionais. Na sua opinião, a ordem do sistema internacional deve ser atingida recorrendo o mínimo possível a uma abordagem de *hard power* (*Idem*: 168-169).

[...] na conceção falkiana, a geogovernança não é um processo que envolve apenas os Estados ou uma qualquer entidade de tipo supranacional criada por estes [...] trata-se de [...] uma ação concertada entre atores vestefalianos e não vestefalianos, do tipo governação global sistémica [...] (*Idem*: 169).

O Construtivismo pode ser dividido em Construtivismo teórico e Construtivismo social. De modo mais específico, o Construtivismo social defende que tudo é resultado de uma construção social e procura perceber exatamente como é que “as identidades, a cultura, e as ideias influenciam o exercício construtivo de qualquer decisão” (Sousa, Mendes, 2014: 236). Reis (2017: 83) refere:

A estrutura de todo e qualquer sistema social – o cenário internacional é uma forma ampliada de sistema social complexo – é composto de três fatores preponderantes: condições materiais, interesses e ideias.

A cultura e as ideias condicionam o comportamento dos atores nas relações internacionais (Mendes, 2014: XXVIII), nomeadamente dos Estados. A cultura de cada

Estado é produzida pelos indivíduos que pertencem à sociedade do mesmo e, como tal, são estes que definem as crenças, a identidade e as normas sociais. Desta forma, os indivíduos constituem o principal agente influenciador do comportamento dos Estados.

Os construtivistas estão interessados exatamente em perceber como os entendimentos coletivos emergem e como as instituições definem os interesses e identidades dos atores (Rosamond, 2016: 87).

Enfatizam os processos de interação internacional demonstrando que os Estados não atuam apenas como indivíduos racionais. “O processo de integração europeu demonstra que a integração é o resultado de um processo comum, com instituições comuns, regras comuns, normas e padrões comuns.” (Reis, 2017: 86).

Apesar de não conseguirem definir objetivamente as suas circunstâncias, os Estados realizam escolhas no processo de interação com outros atores, trazendo a sua realidade histórica, cultural e política para a cena internacional (Fierke, 2013: 189).

Relativamente à conceptualização do poder, o Construtivismo encontra-se interligado com a definição de *normative power*. Manners (*apud*. Reis, 2017: 87) define este poder como a capacidade de um Estado promover princípios e normas universais, “criando uma pressão moral nos outros atores para a subscrição dos mesmos princípios”. Este poder “deverá ser entendido como uma realidade complexa e composto de três fatores essenciais, [...] as condições materiais, os interesses subjacentes aos principais atores e as ideias” (*Idem*). Deste modo, esta teoria examina o poder “em termos materiais (militar, económico e político), mas também em termos ontológicos e discursivos” (*Idem*).

Concluindo, os construtivistas incidem a sua teoria em três premissas essenciais. Em primeiro lugar, a ideia de construção social sugere que as diferenças dependem de um contexto, e não apenas de uma realidade objetiva. Assim, tentam explicar as mudanças sociais ao nível internacional. Em segundo lugar, destacam a dimensão social das relações internacionais, demonstrando a importância das normas, regras e linguagem. Por último, argumentam que, longe de uma realidade objetiva, a política internacional é “a world of our making” (Fierke, 2013: 189).

Esta teoria é importante para explicar o nosso objeto de estudo pois a UE pode ser considerada um *normative power*. Neste sentido, cada Estado-Membro cede soberania para intensificar o processo de integração europeu, definindo também uma nova identidade internacionalmente (Reis, 2017: 89-90). Reis (*Idem*) explicita que esta teoria “poderá ser uma importante ferramenta para examinar as alterações institucionais no âmbito da criação da PCSD”.

Através do Construtivismo percebemos que a identidade europeia pode servir como meio para a União conseguir alcançar um papel sólido enquanto ator securitário na cena mundial.

1.2.2. Teorias da Integração Europeia

Ernest B. Haas entendeu integração internacional como o “processo pelo qual os agentes políticos de várias áreas nacionais procuram transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um centro novo e mais abrangente, cujas instituições possuem ou pretendem jurisdição sobre os preexistentes Estados nacionais” (Moreira, 2005: 545).

As teorias abordadas neste subcapítulo surgiram nas décadas de cinquenta e sessenta do século passado e estão englobadas nas Teorias da Integração Europeia. O seu principal objetivo é explicar a constituição de uma comunidade política, neste caso a UE, “através da união de duas ou mais comunidades políticas” (Sousa, Mendes, 2014: 237). De seguida, analisar-se-ão as seguintes teorias: Federalismo, Governação Multinível, Novo Institucionalismo, Institucionalismo de Escolha Racional, Institucionalismo Histórico e Institucionalismo Sociológico.

Federalismo

Podemos considerar o Federalismo como uma ideologia que sugere que qualquer ator pode estar satisfeito se existir uma combinação entre os interesses nacionais e regionais, num plano de *checks and balances* entre um governo central e

uma multiplicidade de governos regionais. Se ampliarmos esta definição para a UE, esta ideologia defende a necessidade de criação de um estado federal da Europa (Cini, Borragán, 2016: 405).

Para Reis (2017: 115), o “federalismo explica a integração regional pela criação de instituições para as quais os Estados transferem soberania, de forma voluntária”. Neste caso, os Estados deixam de ser soberanos, uma vez que, toda a soberania é transferida para o Estado federal. As instituições passam a ser fulcrais para equilibrar as relações entre os Estados e “para gerirem políticas comuns” (*Idem*: 116).

Os sistemas federais definem-se por várias hipóteses, entre elas, o desenvolvimento do governo ser uma tarefa humana maior, o estabelecimento de um bom governo dentro do quadro da liberdade humana, a garantia de que o regime assegura a liberdade e garantias individuais, e, por fim, a existência de uma combinação de fins e a relação entre os mesmos (*Idem*: 117).

Para Sidjanski (1996: 11), o Federalismo “surge hoje em dia como a única forma de organização social suscetível de garantir as identidades nacionais e regionais em harmonia com as exigências de interdependência e globalização”. Este autor é ainda da opinião que este sistema é o mais apto para o sucesso de grandes espaços económicos e para a salvaguarda das identidades individuais (*Idem*: 327). Deste modo, explicita que este deve ser o futuro da UE, dizendo que esta “só pode desabrochar numa federação” que será capaz de “criar uma comunidade de destino e de unir os europeus em torno de um grande projeto comum” (*Idem*: 328).

O sistema federalista é de difícil aplicação na UE pois os Estados não se encontram em posição de transferir mais soberania, de forma voluntária, para um governo central. Atualmente, os Estados tentam ganhar poder na cena internacional. A questão da transferência de soberania leva os Estados a parecerem fracos na cena mundial pois estão sujeitos a responder perante esse governo central. Esta questão agrava-se se a considerarmos relativamente a assuntos de segurança e defesa.

Governança Multinível

Esta teoria surge nos anos 1990 com o principal objetivo de definir a governança na UE, alterando as concepções estatocêntricas apresentadas até então (Christiansen, 2016: 101).

A Governança Multinível é entendida como um “processo de criação política no qual a autoridade e a decisão políticas são partilhadas por vários níveis de governação – subnacional (regional e local), nacional e supranacional” (Ruel, 2014: 229-230).

Neste sistema é possível existir uma diversidade de relações de poder e, ao mesmo tempo, relações institucionais de interdependência e cooperação entre os Estados (*Idem*: 230). Esta abordagem enfatiza a formulação de políticas da UE através do envolvimento de uma multiplicidade de atores em vários níveis, e não apenas o Estado-Nação (Drachenberg, Brianson, 2016: 199). Esta questão leva à dificuldade dos processos de tomada de decisão dentro da UE (Reis, 2017: 118).

Para Reis (2017: 121), é a soberania que “liga o plano nacional com o plano interno, através da combinação da soberania externa [...] com soberania interna [...], no entendimento tradicional do sistema vestefaliano”.

A existência de vários atores e instituições, a vários níveis, incentiva a participação ativa dos Estados nos processos de criação e decisão da UE.

Reis (*Idem*: 133) interliga esta teoria à PCSD, explicitando:

Segundo o modelo de governança multinível, o processo de tomada de decisão e o próprio desenvolvimento da PCSD tem sido marcado por uma complexa rede institucional, com matrizes supranacionais, nacionais e subnacionais que geraram múltiplos atores num modelo de governação complexa, com variações sectoriais consoante o modelo, não colocando em risco a soberania dos Estados, mas reconhecendo o seu impacto relativo.

A teoria da Governança Multinível encontra-se interligada à PCSD pois esta política engloba diferentes atores, diferentes níveis de poder e uma variedade de relações institucionais. Quer a formulação de políticas comuns ao nível de segurança e defesa, quer o processo de tomada de decisão pode ser decifrado através desta teoria.

Novo Institucionalismo

Segundo Reis (2017: 123), esta nova vertente aparece como uma reação ao Realismo. O Realismo defende o sistema internacional como anárquico e, “o novo institucionalismo vem evidenciar o papel das instituições no processo de integração” (*Idem*: 122), ou seja, o oposto do Realismo.

Esta teoria surgiu redefinindo a UE como sistema político. Sabemos que esta é um dos exemplos de integração regional fortemente institucionalizada em todo o mundo. Deste modo, devemos ter em conta que os fundadores da UE procuraram equilibrar as forças nacionais e supranacionais através das instituições, que cada instituição possui a sua própria cultura e que a política da UE tem um carácter multinível (Rosamond, 2016: 83).

Contudo, não podemos considerar o Novo Institucionalismo como uma única perspetiva teórica. Em 1996, Hall e Taylor (*apud*. Rosamond, 2016: 84) identificam três tipos de Institucionalismo:

- de Escolha Racional;
- Histórico;
- Sociológico.

O Institucionalismo de Escolha Racional procura explicar como é que o poder relativo dos atores se altera relativamente às mudanças das regras institucionais (*Idem*: 87). As políticas de cada ator são definidas por estratégias de obtenção dos interesses nacionais, aliados às preferências dos restantes atores (Reis, 2017: 127). É exatamente nesta questão que esta vertente do Institucionalismo se interliga com a PCSD. Sendo a segurança um assunto prioritário para os Estados, esta visão aclara o processo de formação dos interesses nacionais dos mesmos a este nível.

O Institucionalismo Histórico dedica-se às implicações de longo termo das escolhas institucionais realizadas em acontecimentos específicos da história (Rosamond, 2016: 87). Contudo, “é importante não só olhar para os maiores acontecimentos históricos como os tratados constitutivos, [mas] também para outras ações coletivas isoladas”, mas sempre como “parte de um processo coletivo” (Reis, 2017: 125). Este

Institucionalismo permite-nos realizar uma observação do processo de integração europeu e ainda da contextualização e evolução da PCSD (*Idem*: 132).

O Institucionalismo Sociológico foca-se na cultura das instituições e na forma como os padrões de comunicação e persuasão operam no campo institucional (Rosamond, 2016: 87). Nesta abordagem, as tomadas de decisão não podem ser apenas analisadas como políticas, mas sim através da sua aplicação cultural (Reis, 2017: 129). Esta teoria ilustra a diversidade de culturas, e consequentemente de preferências que têm marcado a evolução da PCSD.

Estas três perspetivas teóricas do Novo Institucionalismo definem três aspetos particulares das instituições. Reis (*Idem*: 131) afirma que “apesar do processo de tomada de decisão no âmbito da PCSD se apresentar marcadamente intergovernamental, as instituições têm desempenhado um papel muito importante na sua evolução e no seu aprofundamento”. Nesta perspetiva, será através da interligação das três análises do Novo Institucionalismo que se conseguirá ter uma perspetiva consolidada e realista do processo de integração europeu, bem como do desenvolvimento da PCSD.

1.3. O Intergovernamentalismo e a Soberania dos Estados

A Teoria Intergovernamentalista enquadra-se nas Teorias da Integração Europeia e teve origem na Teoria Realista das RI. Ramos (2005: 335) afirma que “a tradição intergovernamentalista” se encontra presente quer no Neorrealismo, quer no Neoliberalismo. É visível no Neorrealismo se considerarmos a cooperação entre os Estados, as negociações entre os Estados-Membros (EM) e o processo que conduz à integração europeia. Se nos focarmos na mecânica de formação dos interesses nacionais e, por consequente, no estudo das interações ao nível doméstico (estado *vs* sociedade) conseguimos encontrar ligações com o Neoliberalismo.

Podemos considerar que esta teoria possui dois pressupostos teóricos principais (*Idem*: 334-335):

- o reconhecimento da sociedade internacional, que não se pauta obrigatoriamente pelo anarquismo, e dos processos de negociação nela existente;
- a reafirmação do Estado enquanto ator central dos assuntos nacionais e dos assuntos internacionais.

Vejamos agora as principais características desta teorização. O Intergovernamentalismo foca-se essencialmente no Estado e nos interesses que dele advêm. Neste sentido, os interesses nacionais possuem mais peso na balança do que os interesses comunitários. De acordo com a visão estatocêntrica, a cooperação interestatal é valorizada (Calegari, 2009: 108).

A especificidade desta lógica é o facto de não ignorar o conceito que constitui o seu principal opositor: a supranacionalidade. Nesta perspetiva é o Estado que transfere poder às instituições comunitárias, por isso, a autoridade máxima continua nas mãos do Estado. Assim, é visível que esta teoria é contra a supremacia absoluta. Pela mesma linha de pensamento é ainda contra a perda da soberania dos Estados e a “crescente autoridade sobre o conjunto de regras jurídicas da ordem internacional” que leva à mesma (*Idem*: 108-109).

O principal objeto de estudo do Intergovernamentalismo é o “dinamismo do processo de integração europeia” (Ramos, Maior, 2007: 106) e esta dinâmica é explicada pelas “preferências nacionais e o jogo de poder entre os estados-membros” (*Idem*: 107). Soares (2005: 43) refere que se trata de “um processo de alienação da livre decisão solidária no sentido clássico da soberania, e os Estados apenas praticam esta renúncia perante necessidades e expetativas que já não podem enfrentar isolados”. Na verdade, apenas os Estados-Membro conseguem influenciar o desenvolvimento do processo de integração europeia.

Sande (2005: 206) define o método intergovernamental como o método ideologicamente oposto ao comunitário: o “método intergovernamental sustenta a intergovernamentalidade, como o método comunitário estrutura supranacionalidade”.

Contudo, a UE constitui uma junção de ambos os métodos, supranacional (originalmente) e intergovernamental, possuindo uma estrutura jurídico-política

“assente numa dualidade de sistemas”. Esta dualidade define a sua unidade complexa e, para Soares (2005: 35), ainda se acrescenta o balanço entre a lógica federal e “necessidade de respeitar a soberania dos Estados-membros”. Deste modo, as “características distintivas não permitem incluí-las em nenhuma das categorias de organizações internacionais pré-estabelecidas, sendo frequentemente designadas como organizações *sui generis*” (*Idem*: 44-45).

Como organização *sui generis* que é, a UE deve por este motivo ser analisada de acordo com as suas próprias especificidades e não de acordo com os pressupostos gerais aplicados a outras organizações internacionais.

Do ponto de vista jurídico, apenas as organizações intergovernamentais podem ser apelidadas de organizações internacionais, uma vez que é exigido um tratado de base, bem como o reconhecimento da personalidade jurídica internacional (Martins, 2003: 94). Na sua base, estas organizações intergovernamentais apenas são criadas por vontade de um grupo de Estados e “funcionam sob o impulso de representantes dos governos, dotados de poder para atuar em nome de Estados (o poder de decisão está nos delegados dos governos)” (*Idem*: 96), consolidando a ordem internacional.

A coordenação dos Estados soberanos assente na “unanimidade das decisões, e a integração (supranacional)” (Soares, 2005: 115) aspira à formação de organizações supranacionais. Deste modo, a cooperação intergovernamental implica a atribuição do exercício de competências dos Estados às instituições das organizações supranacionais. Esta transferência de competências por parte dos Estados não significa necessariamente a perda de soberania, uma vez que, são os mesmos que decidem qual o exercício de competências que estão a transferir para a instituição.

Alguns autores, nomeadamente Soares (2005: 41-42), consideram que “no caso do projeto comunitário europeu” existe “uma autolimitação da soberania nacional”. Contudo, este autor explana que o facto dos Estados aderirem “às Comunidades Europeias apesar de implicar uma limitação da soberania nacional ou das competências soberanas dos Estados, não implicou uma transferência irreversível de competências soberanas que põe em causa a sua soberania” (*Idem*).

Se aplicarmos ao contexto da sociedade internacional podemos considerar que todos os Estados têm a mesma soberania, independentemente do seu poder na cena global ou dimensão. Para Silva (1996: 70), “a noção de soberania comporta exclusividade, autonomia e plenitude da competência territorial” do Estado, e é caracterizada por dois aspetos essenciais:

- a sua independência (capacidade de se determinar);
- o seu poder (capacidade de estabelecer relações com outros atores internacionais).

A noção de poder, como já vimos anteriormente, tem várias vertentes e tem vindo a ser alterada consoante as conjunturas da sociedade internacional. O Tratado de Vestefália⁵ (1648) consolidou a soberania do Estado, estabelecendo o conceito de Estado territorial, instituindo o sistema anárquico na cena global e ainda a noção de equilíbrio de poder (Marinho, 2008: 31). Após a Guerra Fria surgem novos atores na cena internacional, como por exemplo as organizações internacionais. A partir destas surge a cooperação internacional e as teias de interdependência vão sendo estabelecidas (*Idem*: 32).

Sabemos que a noção de poder tem vindo a ser alterada ao longo do tempo. Marinho (*Idem*) é da opinião que, devido à interdependência dos Estados, os relacionamentos internacionais alteram-se agora “de relacional para institucional, de coexistência para cooperação”. A cooperação teve um papel exclusivamente jurídico e político durante muito tempo, onde era apenas vista como uma teia de relações diplomáticas entre os Estados (Silva, 1996: 47).

Aqui devemos distinguir uma nova dicotomia: integração vs cooperação. Soares (2005: 48) afirma que os federalistas defendem a integração e os intergovernamentalistas defendem a cooperação no decurso do processo de integração europeia. Apesar da UE nunca ter sido considerada no modelo federalista, Soares (2005: 49-50) descreve algumas características deste modelo no seu sistema:

- transferência do exercício de competências dos Estados às instituições comunitárias;

⁵ Colocou fim à Guerra dos 30 anos.

- adoção de atos jurídicos diretamente aplicáveis na ordem jurídica interna dos Estados;
- primazia do direito comunitário sobre o direito interno dos Estados;
- poder exclusivo de iniciativa legislativa da Comissão Europeia;
- votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros;
- participação significativa do Parlamento Europeu no processo de decisão;
- jurisdição obrigatória do Tribunal de Justiça.

Os traços intergovernamentais patentes na União e identificados pelo autor são “a unanimidade no Conselho de Ministros e Conselho Europeu, com a prerrogativa do direito de veto, e a revisão dos Tratados Constitutivos, poder exclusivo dos Estados-membros, assente na unanimidade” (*Idem*: 49-50). Porém, Howorth (2012: 433) apresenta o termo “intergovernamentalismo supranacional” pois considera a necessidade de encontrar unanimidade no processo decisório leva a que todos os Estados-Membro sejam influenciados pelas limitações institucionais.

Além da questão da regra de votação, o segundo e terceiro pilar⁶ instituídos pelo Tratado de Maastricht são de natureza intergovernamental (Sande, 2005: 206). Estes traduzem assim uma dinâmica institucional completamente diferente do primeiro pilar⁷ que assenta na lógica comunitária. Isto significa que os Estados-Membro preferem agir segundo uma cooperação comum em matéria de política externa e segurança, deixando para segundo plano o processo de integração (Soares, 2005: 66).

Ferreira (2005: 167) afirma que “o aprofundamento do processo de integração, e a consequente perda de soberania por parte dos estados-membros, só têm sido admitidos com base no argumento da utilidade económica”, uma vez que, o próprio intergovernamentalismo incentiva os Estados a colocar em primeiro plano os seus interesses em vez dos interesses da União. Para Smith (2004: 7), a integração europeia sempre esteve ligada à cooperação económica, mas com o intuito de reduzir os conflitos

⁶ A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) constituía o segundo pilar do Tratado de Maastricht, enquanto que, o terceiro pilar englobava o campo da Cooperação Política e Judiciária em matéria Penal (CPJP).

⁷ O primeiro pilar era constituído pelas Comunidades Europeias (CE).

políticos entre os Estados-Membro. Porém, é através da política externa que os Estados procuram enaltecer os seus interesses e, é esta que é considerada o “domínio por excelência da soberania e do interesse nacional” (Ferreira, 2005: 329).

Stanley Hoffmann é um dos principais teorizadores do Intergovernamentalismo e, como tal, defende que o Estado é o ator mais importante, quer no contexto de política internacional, quer no processo de integração europeia (Reis, 2017: 110).

A visão de Hoffmann demonstra que este acredita no desenvolvimento histórico do Estado-Nação. Isto significa que os interesses dos Estados não são apenas definidos pela conjuntura internacional, mas essencialmente pelas tradições nacionais e experiências passadas do Estado e dos seus líderes (*Idem*). As políticas aplicadas por estes atores vão alterar conforme os mesmos e a passagem do tempo, alterando por isso o sistema internacional e, conseqüentemente, o conceito de soberania. Reis (*Idem*) vai mais longe e afirma que o processo de integração europeu é o reflexo das alterações históricas.

Na perspetiva de Milward (1992: 21), a preponderância também é concedida ao Estado, mas o processo de integração exige sempre a cedência de soberania. Todavia, apesar desta transferência de soberania, o Intergovernamentalismo considera os Estados como atores racionais em que o seu principal objetivo é atingir os interesses nacionais. Assim, o Intergovernamentalismo Liberal explica que os Estados apenas aceitam cooperar se essa cooperação estiver dentro do seu plano para atingir os seus interesses. O mesmo é válido para a questão de uma maior integração europeia (Reis, 2017: 111).

Putman teorizou o modelo intitulado *Two Level Game*⁸ do qual Moravcsik se vai servir para defender a sua opinião. Este último acredita que as instituições internacionais são criadas por Estados para defender os seus próprios interesses, mas no plano intergovernamental (*Idem*). Deste modo, o Estado é um ator racional capaz de equacionar os custos e benefícios da interdependência económica (decorrente do processo de integração) e da transferência de soberania. Ramos e Maior (2007: 107)

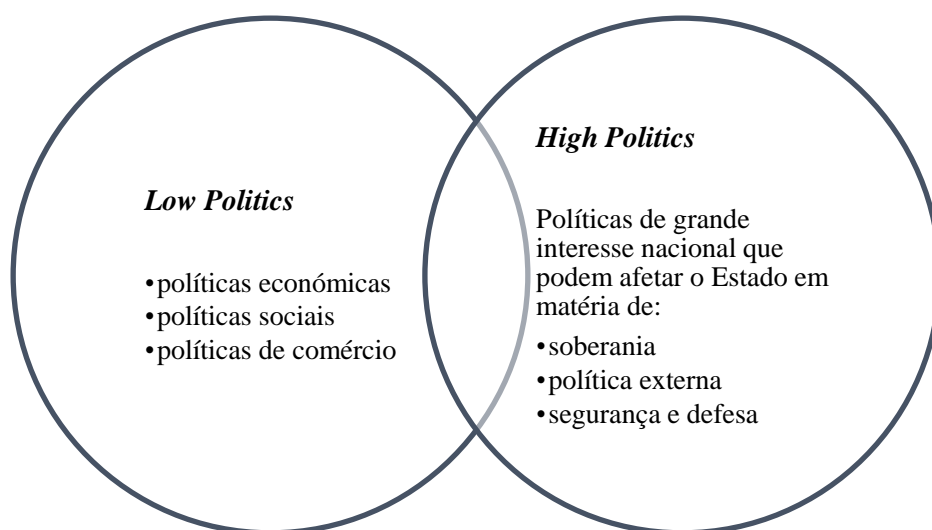
⁸ Este modelo tem, como o nome indica, dois níveis explicativos do comportamento dos Estados na sua ação diplomática. O primeiro nível é a fase de negociação internacional, enquanto que, o segundo é a fase nacional de pressões domésticas.

afirmam mesmo que “a crescente interdependência económica mundial [...] mina a soberania nacional”.

No caso do Reino Unido (RU) esta questão é relevante. Nunca nenhum Estado deseja abdicar da sua soberania, ou seja, do seu poder. Contudo, se as instituições são criadas pelos mesmos, e para defender os seus interesses, não existirá uma perda efetiva de soberania, mas sim uma transferência. Esta transferência ocorre pois todos adquirem benefícios superiores do que se não o fizerem.

Assim, será importante introduzir a dicotomia analítica de Hoffmann (1982: 29), que distingue dois tipos de políticas (**Ilustração 4**):

Ilustração 4 - Dicotomia analítica de Hoffmann.



Fonte: Elaborado pela autora.

Deste modo, na extrema necessidade de transferir soberania, serão as *low politics* as escolhidas em primeiro lugar.

No caso da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a cooperação entre os Estados com a mesma capacidade de decisão implica necessariamente a formação da decisão por unanimidade, sendo que as políticas adotadas têm sempre a lógica de prevalência dos interesses nacionais (Sande, 2005: 206). A regra da unanimidade é importante pois garante que todos os Estados terão de estar de acordo e, partimos do

princípio, que os Estados apenas estarão de acordo se os seus interesses ou preferências nacionais forem convergentes com a medida a ser decidida. Isto garante assim que nenhum Estado estará a adotar decisões que não vão de encontro com os seus interesses. Deste modo, o poder de decisão dos Estados, definidores dos seus próprios interesses, é cedido ao Conselho, órgão intergovernamental.

Vejamos agora algumas das principais críticas realizadas a esta teoria:

- Reis (2017: 115) afirma não ser explicada a existência de órgãos supranacionais a nível da UE e a respetiva cedência de soberania às mesmas;
- Wendt (*apud.* Smith, 2000: 46) critica o modelo *Two Level Game* de Putan, aplicado por Moravcsik, onde se definem os interesses nacionais e depois se negocia internacionalmente, sem considerar a influência da interação internacional na definição desses interesses;
- Wincott (*Idem*: 46-47) critica Moravcsik quando este refere que a integração significa o ganho de autonomia por parte dos Estados e em relação às pressões domésticas, pois, para o primeiro, estas pressões é que determinam as preferências nacionais;
- Wincott e Fioretos (*Idem*: 47) criticam Moravcsik afirmando que é necessário explicar de onde surgem os interesses nacionais;
- Fioretos (*Idem*) é contra o facto de Moravcsik rejeitar a interdependência doméstica entre grupos de interesse e governos;
- Wincott (*Idem*) é ainda da opinião que a conceptualização da UE como um processo de negociação intergovernamental, apresentada por Moravcsik, ignora a forma como os processos supranacionais criam os termos do que é, ou não, possível no âmbito das negociações entre os Estados.

Clarke (1992: 5) expõe, por fim, que o conceito de soberania faz parte do sistema estatal e que os Estados soberanos existem porque outros Estados soberanos antes desse existiram como Estados detentores de soberania. Deste modo, aplica esta ideia ao Reino Unido dizendo:

British sovereignty exists because of the way British community has developed. And if we assume that Britain will continue to develop, then we may be able to go some way towards

constructing a theory of sovereignty and statehood that has the explanatory power of Realism. On this issue, the study of British external relations is more illumination than most (*Idem*).

O Reino Unido tem vindo a intensificar as suas relações externas desde os anos 50 do século XX, moldando-as com o principal objetivo de manter o “Britain’s place in the world” (Dorman, 2014: 80). Neste caso, considera-se a ideia de soberania como a peça chave para a perceção da sua política externa e, principalmente, com a União.

Integrar a UE foi sempre um assunto delicado para o Reino Unido exatamente devido à questão da manutenção dos seus próprios interesses e da perda de soberania. Não obstante, pertencer à UE não traz apenas desvantagens como ceder, transferir ou dividir soberania e funções. As grandes vantagens de pertencer a esta União passam pela proteção dos interesses nacionais comuns e pela definição de soluções para problemas comuns, num processo em que os Estados são agentes ativos.

O desenvolvimento e evolução da União enquanto ator importante do sistema internacional fortalece também os seus Estados-Membros não só ao nível de poder no mundo, mas ainda em matéria de segurança e defesa. Isto significa que se a União defender os interesse comuns e investir em assuntos securitários, também o Reino Unido ganhará qualificando-se enquanto potência securitária. Deste modo, será importante analisar a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE.

Capítulo II – Política Comum de Segurança e Defesa

A UE é considerada atualmente um ator mundial com poder para condicionar e alterar a orientação do sistema internacional. Pautada por uma atuação ao nível do *soft power*, tem vindo a modelar a sua ação de acordo com os princípios base com os quais foi criada: liberdade, democracia, tolerância, justiça, igualdade e solidariedade. O papel enquanto potência mundial leva a uma responsabilidade acrescida, por parte da UE, para a manutenção da paz e prevenção dos conflitos.

As políticas externas da UE possuem um critério em comum. Esse critério é o facto de serem construídas com o objetivo de corresponder a valores e princípios subjacentes ao processo de integração europeu (Michalski, 2005: 126).

Segundo Bretherton e Vogler (2006: 191) são três as suas principais esferas de ação enquanto ator mundial securitário: estabilidade civil e securitária da Europa, luta contra o terrorismo e gestão de crises externas.

Até este momento tentou-se elucidar axiomas fundamentais, quer do ponto de vista epistemológico, nomeadamente das teorias da disciplina das RI e Ciência Política, quer do ponto de vista desta investigação, a Segurança e Defesa. Não obstante, é agora fulcral definir alguns aspetos mais práticos e específicos, que serão a chave para a perceção das abordagens deste trabalho. Exemplos são as políticas relacionadas com a segurança e defesa da UE:

- Política Externa e de Segurança Comum (PESC);
- Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD);
- Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

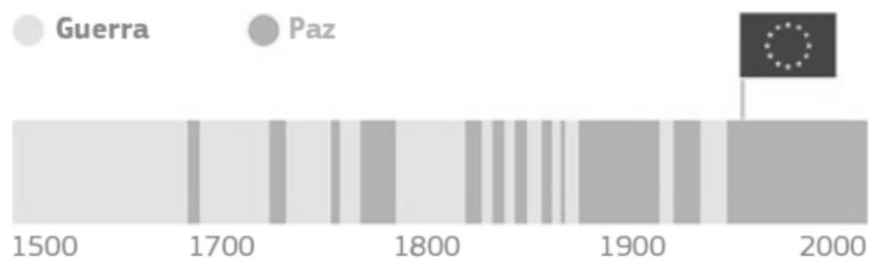
O termo PESC surge depois do período da Guerra Fria e parte da tomada de consciência por parte dos Estados-Membro da necessidade de criar um instrumento capaz de regular as relações externas (Sousa, Mendes, 2014: 190). No Conselho Europeu de Colónia (1999) surge oficialmente o termo PESD, e tinha como principal objetivo “dotar [a UE com] os necessários meios e capacidades que lhe permitam assumir as suas responsabilidades relativamente a uma política europeia comum de segurança e defesa” (*Idem*: 188). Com o Tratado de Lisboa, em 2007, a PESD é substituída pela PCSD, sendo que esta continua a estar integrada na PESC (*Idem*: 191).

2.1. Contextualização Histórica

2.1.1. Papel da segurança na construção da União Europeia

Durante toda a história da Europa podemos falar de guerra. Os períodos em que esta região foi o palco da cena mundial foram vastos, tendo adquirido maior dimensão os conflitos do século XX. A **Ilustração 5** ilustra os períodos de guerra e os períodos de paz existentes na Europa, entre 1500 e 2000:

Ilustração 5 - Os períodos de guerra e paz na Europa.



Fonte: Comissão Europeia, 2017: 6.

A Primeira Guerra Mundial despoletou no início do século XX devido às divisões existentes na Europa. A principal consequência para a região foi mesmo o seu declínio enquanto ator mundial. Neste contexto surge a Sociedade das Nações (SDN), em 1919. Esta organização internacional tinha como primordial objetivo:

[A]sssegurar a segurança da Europa [...] através da criação de um exército internacional composto por contingentes fornecidos pelos Estados-Membros, e por um sistema de sanções militares aplicáveis a todos os Estados culpados de agressão [...] (Berstein, Milza, 2007: 98).

É após a guerra que aparece o conceito de segurança coletiva e será a SDN a defini-lo enquanto ideal (Moreira, 2005: 120). Esta sociedade teve como objetivo estabelecer “um sistema global que funcion[e] a favor de todos e, portanto, um sistema que reage contra qualquer agressão considerada injusta em face do direito internacional” (*Idem*).

Na década de 1920, surgem de facto diversos acordos de renúncia à guerra, bem como movimentos e organizações que tinham como base o desejo de estabelecimento do conceito de segurança coletiva na cena europeia e, como ideologia, o Federalismo (consultar Anexo 1).

A Europa estava numa nova fase. Carpentier e Lebrun (2002: 393) afirmam que “à era dos confrontos sucedia a era da ‘segurança coletiva’ e da arbitragem”.

Droz e Rowley (1999: 53) apresentam uma teoria interessante para o desinteresse por parte dos Estados no ideal de segurança coletiva. Para estes autores não foi a chegada ao poder de Hitler que possuiu o maior impacto, mas sim a crise económica mundial de 1929. Esta crise incitou “os estados à defesa egoísta dos seus interesses nacionais, minou o frágil edifício da segurança coletiva e deu novo alento às pretensões revisionistas” (*Idem*).

Sabemos que todas estas tentativas de estabelecimento de uma paz duradoura na Europa falharam quando a Segunda Guerra Mundial eclodiu no ano de 1939. Rémond (2011: 444) afirma que após o fim desta guerra, “o destino da Europa decide-se fora dela”. Com toda a capacidade militar desvanecida, a segurança coletiva europeia subordina-se diretamente à Aliança Atlântica (orientada pelos EUA) e ao Pacto de Varsóvia [orientado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)] (*Idem*).

No início de 1942, reuniram-se em Washington os principais atores mundiais com o objetivo de solucionar o problema da guerra, “aderiram aos princípios da Carta do Atlântico” (Ribeiro, 2010: 229), assinando a Declaração das Nações Unidas. A Carta do Atlântico (1941) havia sido assinada pelo Primeiro-Ministro britânico Winston Churchill⁹ e pelo presidente norte-americano Roosevelt e declarava conjuntamente

⁹ Winston Leonard Spencer Churchill viveu entre 1874 e 1965. Foi um estadista e escritor britânico. Exerceu alguns cargos importantes como: primeiro lorde do Almirantado (1911-15; 1939-40) e Primeiro-

alguns princípios como “o direito de todos os países à segurança das suas fronteiras” (*Idem*).

A Carta das Nações Unidas (CONU) foi definida oficialmente em 1945, na Conferência de São Francisco (United Nations, 2008: iii). Logo na primeira frase deste documento pode ler-se “We the people of the United Nations determined to save succeeding generations from the scourge of war” (*Idem*: 3-4) e, de seguida:

and for these ends
to practise tolerance and live together in peace with one another as good neighbours, and
to unite our strength to maintain international peace and security, and
to ensure, by the acceptance of principles and the institution of methods, that armed force shall
not be used, save in the common interest, [...]
have resolved to combine our efforts to accomplish these aims.

Ao abrigo da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) passa a caracterizar-se como “o principal responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais” (DIPNU, 2014: 8).

Assim como no fim da Grande Guerra, no fim da Segunda Guerra Mundial a Europa encontra-se destruída e dividida. No Congresso da Haia (1948), podemos ler em Mensagem aos Europeus: “A Europa está ameaçada, a Europa está dividida, e a mais grave ameaça decorre das suas divisões. [...] Chegou a hora de tomar uma atitude que esteja à altura do perigo. [...] Sobre esta união a Europa joga o seu destino e o da paz do mundo” (Comité international de coordination de mouvements pour l’unité européenne, 1948).

Mais tarde, é assinado em Washington D. C. o Tratado do Atlântico Norte (1949). Este Tratado instituía a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) com o principal objetivo de edificar uma aliança de defesa (Diário do Governo, 1949: 533). Esta organização era formada por Estados livres que desejavam “preservar a sua

Ministro da Grã-Bretanha (1940-45; 1951-55). Durante o seu primeiro mandato enquanto Primeiro-Ministro é considerado como o maior líder da II Guerra Mundial, devido à sua luta contra a tirania nazi (Morgenthau, 2003: 1031; Gilbert, 2002; Room, 1986: 53).

segurança através de garantias mútuas e de legítima defesa coletiva” (Fernandes, 2010: 711).

Em Paris, Robert Schumann¹⁰, afirma que “a paz mundial só poderá ser salvaguardada com esforços criativos à medida dos perigos que a ameaçam. A contribuição que uma Europa organizada e viva pode prestar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas.”¹¹ (Sande, 2008: 24).

Depois de dois anos com algumas dificuldades, é com o Tratado de Paris que se assiste à criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED) (1952). Apesar do Primeiro-Ministro francês, René Pleven, ser a favor desta comunidade e ter ainda proposto um exército europeu, este Tratado não foi ratificado pela Assembleia Nacional Francesa (Sande, 2008: 30).

Schumann pensava que os problemas da defesa da Europa seriam agora resolvidos se a integração europeia no domínio da defesa avançasse e sugere assim a “criação de um exército europeu integrado e colocado sob um comando comum: a Comunidade Europeia de Defesa (CED)” (Fernandes, 2010: 701-702), que ficaria subordinada estrategicamente à OTAN.

A União da Europa Ocidental (UEO) foi criada em 1954 pelos Acordos de Paris e tencionava “promover a cooperação entre os seus membros no domínio da defesa” (*Idem*: 729). A necessidade de “uma política comum de defesa da Europa Ocidental” foi o principal objetivo da criação desta organização político-militar (*Idem*).

Em 1955 as principais potências mundiais reúnem-se em Genebra para tentar encontrar um entendimento sobre o processo de reunificação da Alemanha. A URSS exige um “pacto de segurança coletiva englobando os dois Estados alemães” (Berstein, Milza, 2007: 256).

¹⁰ Robert Schumann (1886-1963) foi um político francês que é considerado, com Jean Monnet, um dos pais fundadores da União Europeia. Possuiu um papel fundamental na criação do que hoje conhecemos como UE, trazendo para o debate a necessidade do ideal de Europa pacífica e segura. Destaca-se ainda o seu papel ativo no processo de integração europeia, na criação do Conselho da Europa e da OTAN, em 1949 (Biographies, 2016).

¹¹ Estávamos no dia 9 de maio de 1950 instaurado mais tarde como o Dia da Europa, e este discurso ficou conhecido como *Declaração Schumann*.

Passado um ano, o clima de desanuviamento prospera e os dirigentes da URSS visitam oficialmente a Grã-Bretanha, colocando em prática a “ofensiva do sorriso” (*Idem*: 256).

O Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (1957) foi assinado em Roma e, apesar de proporcionar um avanço na integração europeia ao estabelecer, no seu artigo 1.º (União Europeia, 1957), uma comunidade europeia, não refere em qualquer artigo a questão da necessidade de trabalhar numa política de segurança da mesma comunidade. Estava-se então em plena Guerra Fria e a segurança e defesa da Europa não eram o objetivo primordial.

No início da década de 1970, as Nações Unidas continuavam a efetivar o seu trabalho. Foi apresentada uma resolução que declarava alguns princípios de direito internacional, intitulada *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations* (United Nations, 1970). Entre estes, devemos destacar os seguintes pontos (*Idem*: 122-123):

- o princípio segundo o qual os Estados devem abster-se, nas suas relações internacionais, da ameaça ou uso de força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas;
- o princípio segundo o qual os Estados devem resolver as suas disputas internacionais por meios pacíficos, de tal forma que a paz, a segurança e a justiça internacionais não estejam em perigo;
- o dever dos Estados cooperarem uns com os outros de acordo com a Carta das Nações Unidas.

Nesta declaração (*Idem*) podemos ainda ler:

- a. States shall co-operate with other States in the maintenance of international peace and security;
- b. States shall co-operate in the promotion of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all, and in the elimination of all forms of racial discrimination and all forms of religious intolerance;

- c. States shall conduct their international relations in the economic, social, cultural, technical and trade fields in accordance with the principles of sovereign equality and non-intervention;
- d. States Members of the United Nations have the duty to take joint and separate action in co-operation with the United Nations in accordance with the relevant provisions of the Charter.

Nesta década são ainda publicados dois Relatórios *Davignon* (1970 e 1973). Nestes relatórios a Europa propunha-se a agir enquanto um todo, uma comunidade. No entanto, Bernstein e Milza (2007: 336) afirmam:

É claro que, no estado inacabado em que se encontrava a Comunidade, que já tinha dificuldades em resolver os seus problemas monetários, orçamentais e agrícolas, a ideia de poder desenvolver uma política estrangeira comum revelava da pura utopia.

Foi com estes relatórios, que pretendiam discutir os problemas da união política, que surgiu a Cooperação Política Europeia (CPE) (Sande, 2008: 69).

Inicia-se no ano de 1973, em Helsínquia, a Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) que apenas apresentará a sua ata final em 1975 (Bernstein, Milza, 2007: 336). Na primeira conferência ficou assente que o objetivo principal era criar um “código de boa conduta comum [...] com vista a promover a paz, a segurança e a justiça e a desenvolver as relações de amizade e de cooperação” (Fernandes, 2010: 758-759). Teve como principal objetivo estabelecer uma “via de cooperação entre os Estados europeus para impedir a confrontação de dois blocos radicalmente opostos” (Comissão Europeia, 1990: 128). A Ata Final desta conferência foi intitulada mais tarde como “os dez princípios da coexistência pacífica” (Fernandes, 2010: 759). Para Rados (2003: 91) a “CSCE é um assunto sobre o qual os Estados-membros adoptaram desde o princípio da sua cooperação política uma posição comum”. Será apenas em 1990 que se institucionaliza definitivamente este processo, como veremos mais à frente.

Nixon, então presidente dos EUA, referia que era hora de a Europa realizar “uma parte equitativa do esforço conjunto para a defesa comum” (Bernstein, Milza, 2007: 334). Nixon era de opinião que a Europa tinha a obrigação de partilhar as responsabilidades, mas também o poder de decisão da cena internacional. Contudo, Kissinger afirmava

que, enquanto “os Estados Unidos tinham ‘responsabilidades mundiais’, a Europa tinha ‘interesses regionais’” (*Idem*: 334).

Ainda em 1973, realiza-se a Conferência de Copenhaga, que veio caracterizar a “identidade europeia” (Sande, 2008: 80). É lançado um comunicado onde se expressa a “vontade comum em ver a Europa falar a uma única voz nos grandes temas mundiais” (Berstein, Milza, 2007: 333).

Um ano depois, a Comunidade Europeia (CE) adquire o estatuto de observador na Organização das Nações Unidas (ONU) (1974) (*Idem*: 337), um passo importante para a afirmação da Comunidade enquanto ator internacional.

A resolução do Parlamento Europeu, adotada em 1975, tem como principal tópico a criação da UE (Sande, 2008: 94). Podemos ler:

1. A União Europeia deve ser concebida como comunidade pluralista e democrática, com os seguintes objetivos prioritários: [...]

- combater resolutamente as causas de conflito ou de tensão, de forma a contribuir para a manutenção da paz em liberdade,

- participar nos esforços para a redução das tensões e a resolução pacífica dos diferendos no mundo e, na Europa, para o desenvolvimento da cooperação e segurança entre os Estados; [...]

4. [...] As competências da União devem ser aumentadas progressivamente, respeitando os interesses essenciais dos Estados-Membros, nomeadamente:

a) a política externa, [...] de forma a que a Comunidade se exprima a uma só voz no contexto internacional,

b) a política de segurança [...]

(*Idem*: 94-95).

Com este excerto conseguimos perceber que já era perspectivada a necessidade de uma Europa comum e com um papel ativo nas políticas de segurança e no contexto internacional. Quando terão estas observações sido concretizadas?

No Conselho Europeu de Veneza (1980) é elaborada uma declaração de segurança relativa ao conflito israelo-árabe. Nesta declaração é estabelecido o “direito à existência e à segurança de todos os Estados da região, incluindo Israel, e a justiça para todos os povos” (Berstein, Milza, 2007: 336). A partir deste período a CE define

algumas posições comuns ao nível político internacional, afirmando-se no sistema mundial.

Como já referimos, apenas em 1990 foi institucionalizado o processo relativo à CSCE. Nesta nova conferência, os Estados declaram que “as nossas relações de amizade beneficiarão da consolidação da democracia e do reforço da segurança” (Comissão Europeia, 1990: 128). Numa secção específica dedicada à segurança podemos ainda ler:

A evolução do enquadramento político e militar da Europa abre novas possibilidades de esforços comuns no domínio da segurança militar. A nossa ação assentará nos importantes resultados alcançados com o tratado sobre as forças convencionais na Europa e no âmbito das negociações sobre medidas de confiança e de segurança (*Idem*).

Como referimos as décadas, as décadas seguintes aos anos 50 são caracterizadas por um clima de Guerra Fria. Hobsbawm (*Idem*: 239) é da opinião que esta guerra possuiu mais impacto “na política internacional do continente europeu do que na sua política interna”. Afinal, criou o ambiente político propício à criação da CE (*Idem*).

Neste período a política mundial passa a realizar-se “por uma negociação em pé de igualdade entre todos os parceiros, independentemente da dimensão ou do poder” (Rémond, 2011: 450), deixando de parte a utilização da força e coação. Para Blainey (2009: 418), a CE ainda nem era equiparável a outras federações já estabelecidas na cena mundial, uma vez que, “não se unia no estabelecimento de uma política externa comum e não tinha as suas próprias forças de defesa”.

Em 2001, em resposta aos atentados de 11 de setembro nos EUA, o Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001 expressa a sua solidariedade e cooperação. Nas conclusões desta reunião anuncia-se:

A União Europeia intensificará o seu empenho contra o terrorismo através de uma abordagem coordenada e interdisciplinar que incorpore todas as políticas da União. A União Europeia velará por que essa abordagem seja conciliada com o respeito das liberdades fundamentais que constituem a base da nossa civilização (Conselho Europeu, 2001: 8).

Um mês mais tarde, no Conselho Informal de Gante, os chefes de Estado ou de Governo da UE e o presidente da Comissão declaram solenemente que prosseguirão “os

seus esforços para reforçar a coligação da comunidade internacional com vista a lutar contra o terrorismo sob todos os seus aspetos” (Conselho Europeu, 2001: 123).

Ainda no mesmo ano é organizado um encontro em Londres entre Blair¹², Chirac¹³ e Schmidt¹⁴ e que ocorreu com o principal intuito de coordenar os três países numa resposta relativa aos ataques terroristas. Este encontro teve de ser alargado para incluir a presença do Alto Representante para a Política Externa de Segurança e Defesa da União Europeia¹⁵ e ficou na história como o principal momento político de luta contra o terrorismo internacional (European Union Politics Timeline, 2015).

2.1.2. Retrato Constitucional da PCSD

Para um estudo correto da PCSD da UE devemos descodificar neste subcapítulo as diferentes tentativas constitucionais que, com a sua convergência, deram origem à Política que hoje conhecemos. Desde logo:

- O *Luxemburg Report* (1970), que estabeleceu a Cooperação Política Europeia (CPE), que se destinava a fornecer mecanismos de cooperação política, com o principal objetivo de direcionar as relações externas da Comunidade Europeia (Brethertan, Vogler, 2006: 164);
- O *Dooge report* (1985), que recomendava a criação de uma UE com desenvolvimentos na área das políticas de ação externa, segurança e defesa (European Union Politics Timeline, 2015);
- O Ato Único Europeu (AUE), que estabeleceu a base da cooperação política (Fairhurst, Vincenzi, 2003: 10) formalizando-a com a criação da Cooperação

¹² Tony Blair foi Primeiro-Ministro do Reino Unido entre 1997 e 2007. Nasceu em 1953, em Edimburgo, e prosseguiu os seus estudos em direito na Universidade de Oxford (Tony Blair, 2016).

¹³ Jacques René Chirac foi presidente da França entre 1995 e 2007. Nasceu em Paris, em 1932 e estudou no Institut d'Études Politiques onde obteve o diploma de ciência política em 1954 (Jacques Chirac, 2016).

¹⁴ Helmut Schmidt foi um estadista social-democrata da Alemanha Federal (Berstein, Milza, 2007).

¹⁵ Este cargo surgiu com o Tratado de Amsterdão e foi desde então ocupado pelo alemão Jürgen Truppf (maio a outubro de 1999) e pelo espanhol Javier Solana (outubro de 1999 a dezembro de 2009).

Política Europeia (CPE) (Brethertan, Vogler. 2006: 164). No seu preâmbulo podemos ler:

Aware of the responsibility incumbent upon Europe to aim at speaking ever increasingly with one voice and to act with consistency and solidarity in order more effectively to protect its common interests and independence, [...], so that together they may make their own contribution to the preservation of international peace and security [...] (Ifestos, 1987: 605).

Contudo, só com o Tratado de Maastricht (União Europeia, 1992) [conhecido por Tratado da União Europeia (TUE)] é que se veio a definir um título próprio dedicado à PESC (título V do TUE). Após Maastricht vários serão os tratados que proporcionarão alterações a este título (consultar Anexo 2).

O artigo J (TUE) refere que “é instituída uma política externa e de segurança comum”. Alguns dos objetivos desta política são: “o reforço da segurança da União e dos seus Estados-membros, sob todas as formas [...] a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional [...] o fomento da cooperação internacional” (artigo J.1 do TUE).

A palavra “defesa” surge apenas alguns artigos mais à frente, onde se lê:

A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum (artigo J.4, n.º 1 do TUE).

E, a referência a uma “política de segurança e defesa comum” surge apenas no ponto 4 do artigo J.4 do TUE.

Este tratado introduz uma nova estrutura constituída por três pilares: as Comunidades Europeias, a PESC e a Cooperação Política e Judiciária em matéria Penal (CPJP). O segundo pilar inclui a área intergovernamental da PESC (European Union Politics Timeline, 2015). Este pilar aborda a cooperação entre os Estados-Membro em matéria de ação externa e segurança. Todas as decisões devem ser tomadas por unanimidade do Conselho (artigo J.8, n.º 2 do TUE), exceto algumas decisões processuais em que a maioria qualificada é suficiente (artigo J.3, n.º 2 do TUE). Neste

processo, o Parlamento e a Comissão têm funções mínimas (Fairhurst, Vincenzi, 2003: 14).

No entanto, algumas críticas foram surgindo sobre o Título V do TUE, que o Tratado de Amesterdão (ToA) viria a alterar:

a) CFSP lacked on identity on the international stage, and lacked a single individual to personify and represent this important policy area to the outside world; b) instruments available under the pillar were obscure and ill-defined; c) decision-making procedures were ineffective; d) the provisions on the financing of action under de CFSP were unsatisfactory (Craig, Búrca, 2003: 35).

O Tratado de Amesterdão (União Europeia, 1997), aprovado em 1997 e em vigor a partir de 1999, reformulou algumas disposições do Título V – Disposições relativas à política externa e de segurança comum, definido no Tratado da UE. A principal alteração realizada foi no que diz respeito à defesa, e que apenas será concluída com o Tratado de Nice (ToN) (União Europeia, 2001). O enquadramento de uma política comum de defesa encontra-se no artigo 17.º do Tratado da UE (ToA) e passa a ter carácter progressivo (*Idem*: 38). Isto significa uma maior preocupação e investimento na defesa europeia. Segundo Craig e Búrca (2003: 39), a decisão de inserir a defesa comum e a União da Europa Ocidental na UE foram atribuídas ao Conselho Europeu. Elaborou-se ainda a relação entre a PESC e a União da Europa Ocidental, embora só esta parte do artigo 17.º tenha sido revogada pelo Tratado de Nice. Este artigo é bastante importante pois definiu algumas competências da PESC, como por exemplo, tarefas de força no combate na gestão de crises, manutenção da paz e tarefas humanitárias e de resgate (*Petersberg*) (Ferreira, 2005: 306). O Secretário-geral do Conselho de Ministros passa agora a assumir o cargo de Alto-Representante para a política externa de segurança comum (artigo 18.º, n.º 3 do TUE em ToA).

Rados (2003: 83) é da opinião que apesar dos vários desenvolvimentos nesta área, “os Estados-membros ainda estão longe de transferir as suas competências nacionais, nestes domínios, para um poder supranacional”. Expressa que os interesses nacionais dos Estados-Membro possuíram sempre mais importância do que o alcance de uma posição comum em momentos chave como o conflito jugoslavo. Esta atitude

mostra “que o interesse nacional ainda é muito mais importante do que a integração política europeia” (*Idem*: 87).

Em dezembro de 1998, realizou-se em Saint-Malo uma cimeira bilateral entre o presidente francês, Jacques Chirac, e o Primeiro-Ministro britânico, Tony Blair, que se revelou o marco mais importante no desenvolvimento da PCSD. Ambos concordaram em apoiar o desenvolvimento de uma política europeia comum para a segurança e defesa (Ferreira, 2015: 21). Segundo Duke (2016), esta cimeira foi importante por três razões:

- este acordo era realizado entre duas potências que tradicionalmente estavam em desacordo sobre o grau de autonomia em matéria de segurança que a UE deveria ter, em relação à OTAN e aos EUA;
- o acordo levou à extinção da União da Europa Ocidental que era, desde 1954, uma organização de defesa coletiva;
- o facto de terem sido estes dois países a impulsionar o desenvolvimento da PCSD foi bastante importante, uma vez que, ambos possuíam a capacidade militar para futuramente apoiarem as missões implementadas pela PCSD.

Os dois poderes concordavam numa visão comum para a Europa, como podemos perceber:

The European Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises (Haine *apud*. Bretherton, Vogler, 2006: 198).

Na reunião do Conselho Europeu de Helsínquia (1999) foi aprovada a Declaração do Milénio onde eram decididos novos desenvolvimentos relativos a uma PCSD, com especial ênfase no reforço da defesa (Conselho Europeu, 1999: 7). Nesta declaração podemos ler que “A União partilha da crescente responsabilidade mundial pelo fomento do bem-estar, pela prevenção de conflitos e pela garantia da paz.” (*Idem*). O capítulo segundo das conclusões da presidência do Conselho intitulava-se política europeia comum de segurança e defesa e declarava:

- em regime de cooperação voluntária nas operações lideradas pela UE, os Estados-Membros devem estar em condições, até 2003, de posicionar no prazo de 60 dias e manter pelo menos

durante um ano, forças militares até 50 000 – 60 000 pessoas, capazes de desempenhar toda a gama de missões de Petersberg;

- será criado um mecanismo de gestão não militar de crises para coordenar e dar maior eficácia aos vários meios e recursos civis, em paralelo com os meios e recursos militares, à disposição da União e dos Estados-Membros (*Idem*).

Esta “força rápida europeia” de 60 000 seria usada principalmente para missões de manutenção da paz e de emergência dentro da região (Fairhurst, Vincenzi, 2003: 24).

Como já referimos anteriormente, o Tratado de Nice aprovado em 2000 e em vigor a partir de 2003 fez as principais alterações no artigo 17.º do Tratado da UE (ToN). Este tratado é especialmente importante, uma vez que é através dele que surge pela primeira vez o termo política de segurança e defesa comum (artigo 17.º, n.º1 do TUE em ToN). A maioria das referências à União da Europa Ocidental foram substituídas com o objetivo de enfatizar a capacidade operacional da própria UE. Deste modo foi adotada uma declaração sobre a capacidade operacional da PESC, fortalecendo a visão das capacidades específicas militares (Craig, Búrca, 2003: 45).

O Comité Político e de Segurança (COPS) passa a assumir um papel estratégico bem definido nas operações de gestão de crises, nos termos do artigo 25.º do Tratado da UE (ToN). Este artigo previa ainda o acompanhamento da situação internacional nas áreas abrangidas pela PESC. Foi por isso adotada uma política para o estabelecimento de uma força rápida europeia (Fairhurst, Vincenzi, 2003: 24). A cooperação reforçada está disponível nas outras disposições sobre a PESC, em relação à implementação de uma ação ou posição comum (artigo 27.º, A a E do TUE no ToN) (Craig, Búrca, 2003: 46).

Em 2003 surge finalmente um documento dedicado inteiramente à segurança europeia. A Estratégia Europeia de Segurança procurava promover uma visão comum da União pelo resto do mundo. O principal objetivo era definir ações e posições comuns. Os três objetivos estratégicos definidos foram abordar as “ameaças-chave”, construir um “bairro” seguro e promover a ordem internacional com base no multilateralismo (Haine *apud*. Bretherton, Vogler, 2006: 181). No documento podemos ler:

A Estratégia Europeia de Segurança reafirma a nossa determinação comum em assumir a responsabilidade de garantir uma Europa segura num mundo melhor. Permitirá que a União Europeia enfrente melhor as ameaças e desafios mundiais e tire partido das oportunidades que se lhe oferecem. Uma União Europeia dinâmica, dotada de capacidades suficientes e mais coerente terá um impacto à escala mundial, dando assim o seu contributo para um sistema multilateral efectivo conducente a um mundo mais justo, mais seguro e mais unido (Conselho Europeu, 2003: 8).

Em 2004, o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (TCE)¹⁶ (União Europeia, 2005) “representa o culminar de um processo, cujo início remonta ao Tratado constitutivo da Comunidade Económica Europeia (CEE), assinado naquela cidade, em [...] 1957” (Martins, Roque, 2004: 11). Esta constituição europeia, apesar de não ter entrado em vigor, constituiu uma base sólida para a definição de uma estratégia conjunta pela qual a UE se deveria orientar. Podemos ainda considerar que foi um rascunho a partir do qual todos refletiram durante os três anos que separaram este projeto do Tratado de Lisboa (ToL).

¹⁶ Neste tratado encontramos pela primeira vez disposições específicas dedicadas à política comum de segurança e defesa: Na parte I, título V – Exercício das competências da União, capítulo II – Disposições específicas, artigo I-41.º - Disposições específicas relativas à política comum de segurança e defesa; e na parte II – Políticas e funcionamento da União, título V – Acção Externa da União, capítulo II – Política externa e de segurança comum, secção 2 – Política comum de segurança e defesa, artigos III-309.º a III-312.º (2004: 5-7).

O artigo I-41.º estabelece algumas disposições específicas para a PCSD. Define o seu carácter, afirmando que “faz parte integrante da política externa e de segurança comum” (n.º 1 do artigo I-41.º do TCE) e definindo os seus objetivos e capacidades.

A secção 2 do capítulo II do título V da parte III do TCE refere-se à PCSD abordando aspetos práticos gerais. Define-se a personalidade e procedimentos para as missões civis e militares (artigo III-309.º do TCE), o processo de execução das mesmas missões (artigo III-310.º do TCE), são estabelecidos os objetivos da Agência Europeia de Defesa (artigo III-311.º, n.º 1 do TCE) e algumas disposições gerais sobre a mesma (artigo III-311.º, n.º 2 do TCE), e, por fim, a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) (artigo III-312.º do TCE).

A secção 3, do capítulo II, do título V, da parte III, do TCE, expõe as disposições financeiras relativas à PESC. Uma vez que a PCSD é englobada na PESC, também esta secção é importante para a implementação e execução da política, e, em particular, das missões civis e militares no âmbito da mesma.

2.2. Implementação da Política Comum de Segurança e Defesa

2.2.1. Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa (ToL) (aprovado em 2007 e em vigor a partir de 2009) veio colmatar o processo de reforma dos tratados que decorria desde 1986 (Gorjão-Henriques, 2010: 7). Brandão (2010: 53) explica a principal alteração que este tratado veio implementar:

Em primeiro lugar, o Tratado de Lisboa põe fim ao sistema dual (CE/UE), em vigor desde 1993, penalizador da capacidade de actuação e do reconhecimento externo da União. Dotada de personalidade jurídica única, assume a representação externa, sendo ainda capaz de celebrar tratados e participar em organizações internacionais. Isto significa que, pela primeira vez, a PESC/PCSD e a CoPoJuP desenvolver-se-ão no quadro de uma organização internacional à luz do direito internacional.

São introduzidas alterações no Tratado da UE (consultar Anexo 3) e no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa que passa a chamar-se Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Estabelece uma nova estrutura da arquitetura de governação da UE removendo os três pilares que foram estabelecidos com o Tratado da UE (1992). A PESD passa agora a intitular-se de PCSD (*Idem*: 55), mantendo a sua natureza intergovernamental e tornando-se um aspeto integral da União. Para Câmara (2016: 96), a PESD “deu origem a uma ‘Política Comum de Segurança e Defesa’ [...], não por uma questão de semântica, mas para espelhar através desta nova designação o reforço das componentes da segurança e da defesa que o Tratado de Lisboa quis imprimir na União”. É criado um novo cargo, Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança¹⁷ (European Union Politics Timeline, 2015) e o novo Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE).

¹⁷ Podemos considerar que este novo cargo é equivalente ao cargo já existente de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum. Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa que foi ocupado pela britânica Catherine Ashton (2009-2014). É atualmente ocupado pela italiana Federica Mogherini (desde 2014).

Apesar de o termo política de segurança e defesa comum ter surgido pela primeira vez com o ToN (artigo 17.º, n.º1 do TUE em ToN), é o Tratado de Lisboa que aprova pela primeira vez uma secção específica relativa à mesma (secção 2, capítulo II, título V do TUE em ToL)¹⁸. Neste caso, o que nos interessa analisar é exatamente a secção 2, relativa à PCSD (observe-se o Anexo 3). Podemos perceber que apenas o segundo parágrafo do número 2 do artigo 42.º já existia no ToN (artigo 17.º, nr.º1 do TUE em ToN). O artigo 42.º (TUE em ToL) realiza um enquadramento da política, afirmando que:

- “garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares” (artigo 42.º, nr.º 1 do TUE em ToL);
- explicita que as capacidades da União devem ser utilizadas “a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional” (*Idem*);
- “a execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados membros.” (*Idem*).

No ponto seguinte do mesmo artigo afirma-se que a política “inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União [...] [que] conduzirá a uma defesa comum logo que Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida.” (artigo 42.º, nr.º 2 do TUE em ToL). Câmara (2016: 97) chama a atenção para o facto de a definição gradual ser o que “sucede quando são empregues meios militares em qualquer tipo de operação, mas não estabelece uma defesa comum”. Contudo, sublinha ainda que o grau mais avançado da defesa comum apenas acontecerá quando todos os Estados-Membro assim o quiserem (tomada de decisão por unanimidade).

Esta política será executada através das capacidades civis e militares que “os Estados membros colocam à disposição da União” (artigo 42.º, nr.º 3 do TUE em ToL). No ponto 3 são ainda explicitadas as funções da Agência Europeia de Defesa (AED).

¹⁸ O título V do Tratado da UE intitula-se Disposições gerais relativas à ação externa da União e disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum e divide-se em dois capítulos: disposições gerais relativas à ação externa da União; disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum. Por sua vez, o capítulo II subdivide-se em duas secções: disposições comuns (da PESC); disposições relativas à política comum de segurança e defesa.

O ponto 4 refere-se ao processo de tomada de decisão para o lançamento de uma missão, que deverá ser deliberada por unanimidade em Conselho e sob proposta do Alto Representante. Contudo, a missão pode ser confiada a um grupo de Estados-Membro (artigo 42.º, nr.º 5 do TUE em ToL). Ainda, “os Estados membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos [...] estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União.” (artigo 42.º, nr.º 6 do TUE em ToL).

No último parágrafo deste artigo é estabelecida a cláusula de assistência mútua que estipula que no caso de um Estado-Membro ser alvo de uma agressão armada no seu território, os restantes Estados-Membro têm a obrigação de lhe prestar “auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance” (artigo 42.º, nr.º 7 do TUE em ToL). Neste artigo é ainda explicado que essa assistência deverá ser prestada em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Por fim, reitera-se a responsabilidade de cooperar respeitando sempre os “compromissos assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte” (*Idem*).

O artigo 43.º define o tipo de missões em que a União pode utilizar as suas capacidades civis e militares estabelecidas no artigo 42.º (nr.º 1 do TUE em ToL), indicadas na **Ilustração 6**. É ainda estabelecido todo o processo de tomada de decisão para a coordenação destas missões (artigo 43.º, nr.º 2 do TUE em ToL).

Ilustração 6 - Tipo de missões em que a UE pode utilizar as suas capacidades civis e militares.



Fonte: Elaborado pela autora.

Como já foi referido no nr.º 5 do artigo 42.º (TUE em ToL), “o Conselho pode confiar a realização de uma missão, [...] a um grupo de Estados membros”. O artigo 44.º explicita este processo que deve ser realizado em associação com o Conselho e o Alto Representante.

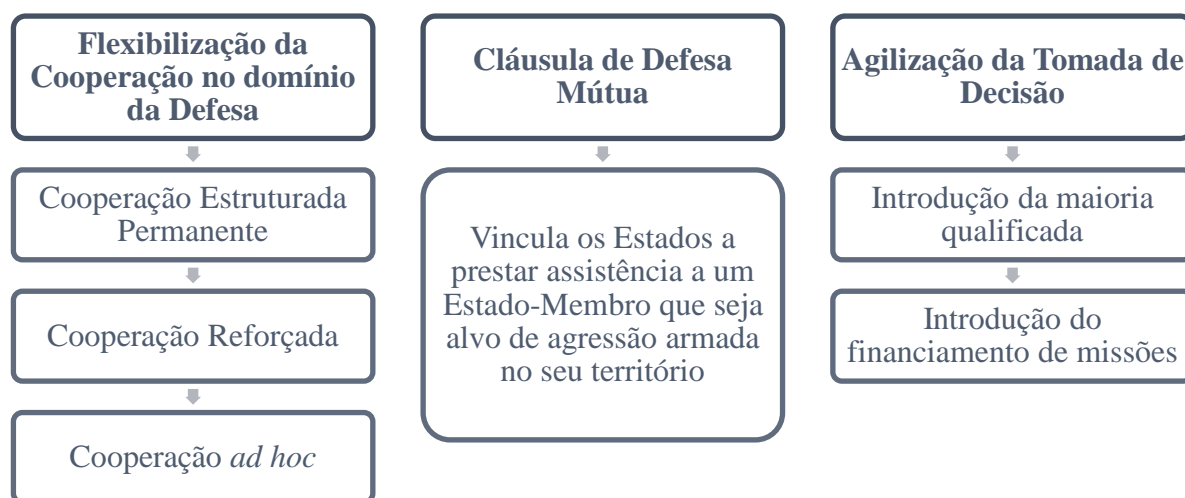
Apesar de já ter sido feita referência à Agência Europeia de Defesa, é o artigo 45.º (TUE em ToL) que estabelece a sua missão na PSDC da UE (artigo 45.º, nr.º 1 do TUE em ToL), referindo que esta está “aberta a todos os Estados membros que nela desejem participar” e todo o processo de tomada de decisão no quadro europeu (artigo 45.º, nr.º 2 do TUE em ToL).

O artigo 46.º é exclusivamente dedicado à Cooperação Estruturada Permanente (CEP). Podem participar nela todos os Estados-Membro que “preenchem os critérios e subscrevam os compromissos em matéria de capacidades militares” (artigo 46.º, nr.º 1 do TUE em ToL). A Cooperação Estruturada Permanente constitui um mecanismo de cooperação aprofundada, no domínio da defesa, entre Estados-Membro da UE. Os Estados que aceitarem integrar esta cooperação deverão comprometer-se a desenvolver intensivamente a sua capacidade de defesa e a disponibilizar unidades de combate para as missões da União (Sousa, Mendes, 2014: 63). Nos pontos seguintes deste artigo é explicitado todo o processo de determinação dos Estados participantes (artigo 46.º, nr.º 2 e 3 do TUE em ToL), o processo de suspensão de um Estado-Membro por “deixar de preencher os critérios” (artigo 46.º, nr.º 4 do TUE em ToL) ou por vontade própria (artigo 46.º, nr.º 5 do TUE em ToL), e o processo de tomada de decisão de todas as decisões não previstas, que deverão ser tomadas por unanimidade (artigo 46.º, nr.º 6 do TUE em ToL).

Ao longo do artigo é explicitado que o processo de tomada de decisão das disposições previstas será sempre por maioria qualificada. Câmara (2016: 105) afirma mesmo que esta é uma das “raras situações no âmbito da PCSD em que o Conselho não delibera por unanimidade”.

A **Ilustração 7** apresenta de forma sintética os três principais elementos inovadores introduzidos no Tratado da UE em Lisboa, segundo Brandão (2010: 56).

Ilustração 7 - Os três elementos inovadores do Tratado de Lisboa.



Fonte: Elaborado pela autora.

O Tratado sobre o Funcionamento da UE também apresenta algumas disposições gerais que complementam as disposições específicas da PCSC no Tratado da UE. No capítulo I – Disposições gerais do título V – O Espaço de liberdade, segurança e justiça da parte III – As políticas e ações internas da União do Tratado sobre o Funcionamento da UE, o artigo 71.º cria um Comité Permanente “a fim de assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna.” (artigo 71.º do TFUE em ToL).

O título VII da parte V – A ação externa da União, apresenta a cláusula de solidariedade. Esta cláusula define que “os Estados membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado membro for alvo de ataques terroristas ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana.” (artigo 222.º, nr.º 1 do TFUE em ToL). Refere ainda que a União deve mobilizar todos os seus instrumentos disponíveis, mas que os Estados só devem prestar assistência quando esta for pedida pelas autoridades políticas do Estado afetado (artigo 222.º, nr.º 1 e 1 do TFUE em ToL). O ponto seguinte refere todo o procedimento de execução da cláusula (artigo 222º, nr.º 3 do TFUE em ToL). Na escolha dos meios a utilizar para fazer face à agressão, a declaração 37.^a sobre o artigo 222.º deixa claro que cada Estado-Membro tem

autonomia na escolha dos meios que considerar serem os mais adequados (declaração 37.^a da Ata Final do ToL). Câmara (2016: 103) relembra que, ao contrário da cláusula de assistência mútua, nesta cláusula não está prevista “uma agressão armada no território de um Estado-membro”.

Algo importante para a política de segurança é o último ponto deste artigo, que apresenta o seguinte: “Para que a União e os seus Estados membros possam agir de modo eficaz, o Conselho Europeu procede a uma avaliação periódica das ameaças com as quais a União se confronta.” (artigo 222.^o, nr.^o 4 do TFUE em ToL). Deste modo, será possível efetivar um trabalho de prevenção e observação das principais ameaças, conduzindo de forma mais eficiente a política de segurança e defesa comum.

O título III da parte V – A ação externa da União, é referente às cooperações reforçadas. Vários artigos se dedicam a esta questão, que pode ser realizada pelos Estados-Membro no âmbito da PESC (artigo 329.^o, nr.^o 2 do TFUE em ToL) ou não (artigo 329.^o, nr.^o 1 do TFUE em ToL). Câmara (2016: 105) refere que as regras da cooperação reforçada são mais restritas do que as da Cooperação Estruturada Permanente, uma vez que a primeira exige um número mínimo de participação de nove Estados-Membro (artigo 20.^o, nr.^o 1 do TUE em ToL).

Por último, devemos direcionar a nossa atenção para ao artigo 351.^o da parte VII – disposições gerais e finais. Este artigo define a relação com a OTAN afirmando que “as disposições dos Tratados não prejudicam os direitos e obrigações decorrentes de convenções concluídas antes de 1 de Janeiro de 1958, ou, em relação aos Estados aderentes, anteriormente à data respetiva de adesão [...]” (artigo 351.^o do TFUE em ToL) e ainda, que se “tais convenções não [forem] compatíveis com os Tratados, os Estados [...] em causa recorrerão a todos os meios adequados para eliminar as incompatibilidades verificadas.” (*Idem*).

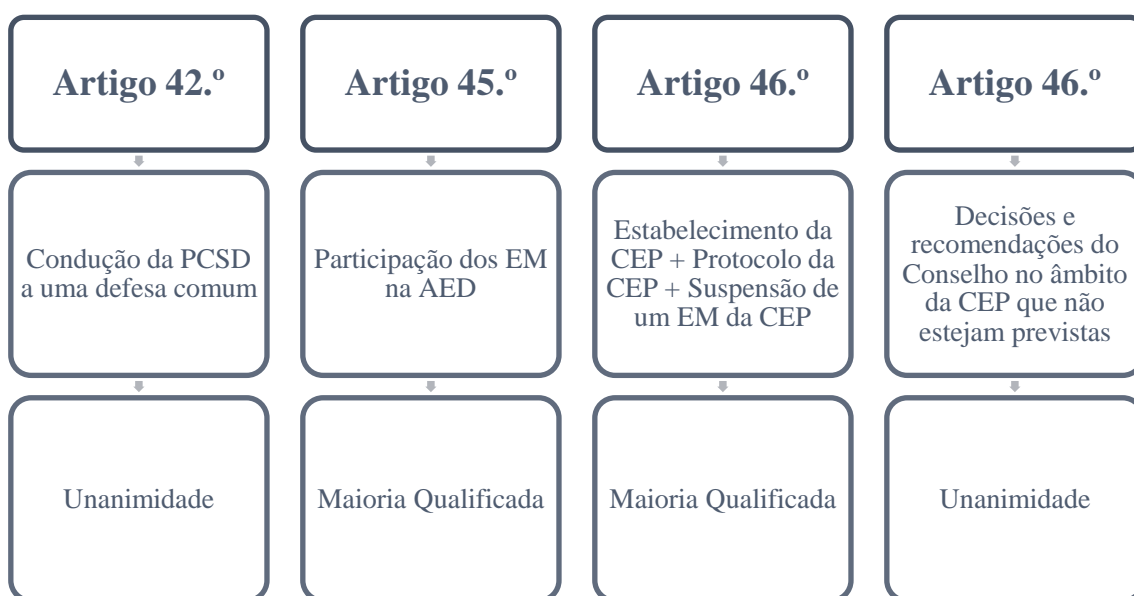
Segundo Câmara (2016: 98), o Tratado de Lisboa não refere apenas a necessidade de respeito pelos compromissos com a OTAN. O tratado estabelece ainda a “obrigatoriedade de compatibilização com a política de segurança e defesa adotada pela NATO” (*Idem*). Isto significa que se os Estados-Membro tiverem o desejo de adotar uma política nova terão de confirmar primeiro que esta não seja incompatível com as

aprovadas pela OTAN. Fará esta disposição sentido, uma vez que os valores e princípios são comuns, ou estará a UE a colocar-se em segundo plano na cena mundial?

É agora importante perceber qual o processo de tomada de decisão no âmbito desta política (**Ilustração 8**). Câmara (2016: 99) explica:

[...] a iniciativa parte sempre de um Estado-Membro ou do AR, e o AR pode propor em conjunto com a Comissão o recurso aos meios nacionais e aos instrumentos da União na concretização da PCSD. As deliberações são sempre tomadas por unanimidade pelo Conselho (artigo 42.º, n.º 4 do TUE). Porém, existem raras exceções a esta regra (artigos 45.º, n.º 2, 46.º, n.ºs 2, 3, 4 e 5 do TUE).

Ilustração 8 - Processo de tomada de decisão da PCSD no Tratado de Lisboa.



Fonte: Elaborado pela autora.

O artigo 238º do Tratado sobre o Funcionamento da UE explicita o processo de tomada de decisão do Conselho. Segundo o ponto 3 (art. 238.º do TFUE em ToL), após 1 de novembro de 2014, a maioria qualificada é definida pela seguinte forma:

a) A maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 55% dos membros do Conselho, devendo estes representar Estados-Membros participantes que reúnam, no mínimo, 65% da população desses Estados.

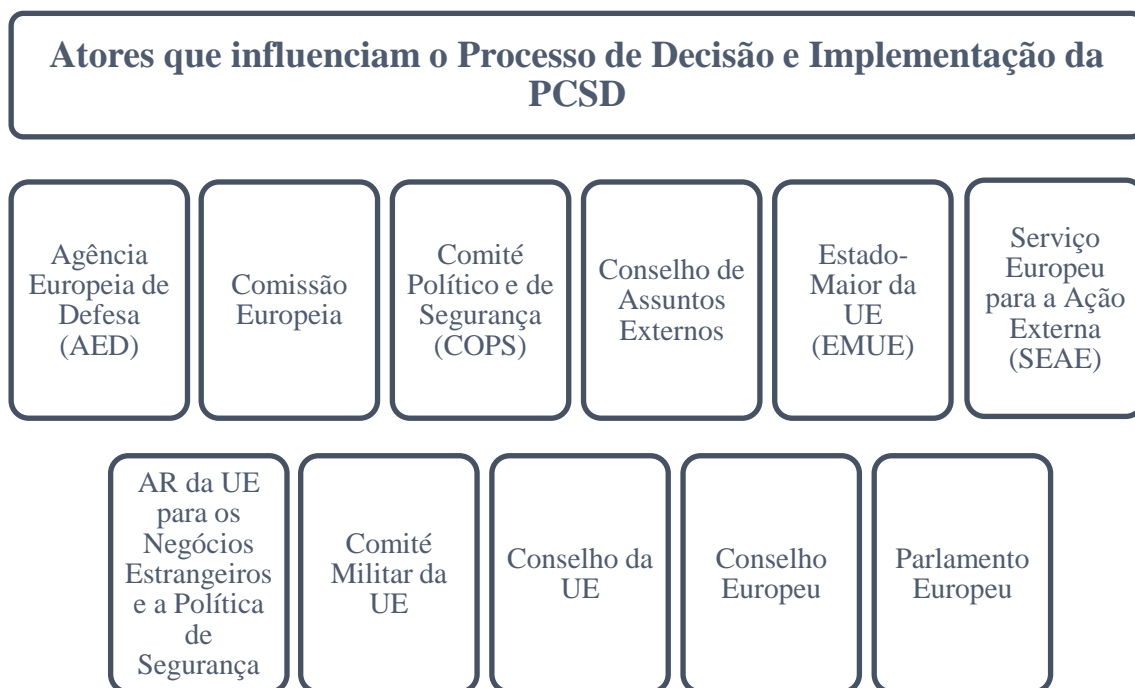
A minoria de bloqueio deve ser composta por, pelo menos, o número mínimo de membros do Conselho que represente mais de 35% da população dos Estados-Membros participantes, mais um membro; caso contrário considera-se alcançada a maioria qualificada;

b) Em derrogação da alínea a), quando o Conselho não delibere sob proposta da Comissão ou do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 72% dos membros do Conselho, devendo estes representar Estados-Membros participantes que reúnam, no mínimo, 65% da população desses Estados (União Europeia, 2007).

O ponto 4 do artigo 238.º (TFUE em ToL) refere ainda que as abstenções dos membros não constituem um impedimento para que a decisão por unanimidade seja tomada.

Segundo Dover e Kristensen (2016: 247-250), existem oito principais atores que influenciam todo o processo de decisão e implementação da PCSD (**Ilustração 9**):

Ilustração 9 - Principais atores da PCSD.



Fonte: Elaborado pela autora.

O Conselho Europeu define o plano estratégico para a União e adota as estratégias comuns. O Conselho de Assuntos Externos estabelece posições e ações comuns relativas à política externa que vão constituir a base para todas as missões da PCSD. Contudo, a responsabilidade de implementar as ações comuns é do Alto Representante. Para assistir o Alto Representante existe ainda o SEAE. Ambos devem coordenar as políticas diplomáticas externas dos Estados-Membro e produzir novas posições e políticas comuns.

A Comissão e o Parlamento Europeu têm poderes e funções limitadas no âmbito da PCSD. A Comissão não tem qualquer influência no campo militar, mas, no campo civil das políticas e missões a Comissão tem uma palavra a dizer sobre o orçamento das mesmas. O Parlamento Europeu apenas se pronuncia relativamente ao orçamento específico destinado para as missões civis.

O COPS é a ligação entre os Estados-Membro e a PCSD. É constituído por três subcomités: *EU military committee* (EUMC), *EU military staff* (EUMS) e *Committee for civilian crisis management* (CivCom).

A Agência Europeia de Defesa ajuda no desenvolvimento das capacidades militares da União e identifica os requisitos operacionais das missões da PCSD. Esta agência trabalha na estimulação de algumas medidas e programas para a implementação da política, incentivando ainda os Estados a modernizar e profissionalizar as suas forças armadas (Dover, Kristensen, 2016: 247-250).

O Estado-Maior da UE constitui a única estrutura militar integrada permanente da União e tem como função dar apoio militar à PCSD, nomeadamente, nas operações militares de gestão de crises da UE (Reis, 2017: 271).

O Conselho da UE exerce, a par do Parlamento Europeu, a função legislativa e orçamental, bem como a definição de políticas. Reis (*Idem*: 237) afirma que este funciona como um “ativo centro de concertação dos interesses nacionais”. Este órgão “tornou-se na instituição comum para conduzir este processo de reforço da segurança europeia [...] e influenciado pelos Estados mais fortes da própria UE” (*Idem*: 61).

Por último, o Comité Militar da UE constitui o órgão militar da União mais elevado no âmbito do Conselho. Reis (*Idem*: 261) refere que “é a instância de consulta e

de cooperação militar” entre os Estados-Membros, com o objetivo de prevenir conflitos e gerir crises.

Em jeito de conclusão, devemos recorrer à **Ilustração 10** com o objetivo de obter uma perspetiva geral sobre as principais disposições relativas à PCSD que se encontram estipuladas no Tratado de Lisboa.

Ilustração 10 - Principais disposições da secção do Tratado de Lisboa relativa à PCSD.

Artigo 42.º

- Enquadramento geral da política
- Defesa gradual comum + Respeito pelas obrigações da OTAN
- Execução da política + AED
- Processo de tomada de decisão
- Realização de missão por um grupo de EM
- Cooperação Estruturada Permanente (CEP)
- Cláusula de assistência mútua + Respeito pelas obrigações da OTAN

Artigo 43.º

- Missões civis e militares
- Adoção de decisões relativas às missões pelo Conselho + Coordenação das missões pelo AR e COPS

Artigo 44.º

- Execução de missão por um grupo de EM
- Obrigação de comunicação ao Conselho acerca da missão

Artigo 45.º

- Missão da AED
- Abertura da AED a todos os EM + Processo tomada de decisão

Artigo 46.º

- Participação dos EM na CEP
- Processo de tomada de decisão CEP
- Participação dos EM na CEP em fase posterior + Processo de tomada de decisão
- Suspensão de um EM da CEP
- Procedimento de saída da CEP por vontade do EM
- Processo de tomada de decisão não prevista

Fonte: Elaborado pela autora.

Brandão (2010: 59) afirma que o Tratado de Lisboa é bastante omissivo no que toca à segurança orientada para ameaças e objetivos específicos. Apenas se refere de forma pouco aprofundada ao “contributo da UE para a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional ” (*Idem*). Esta autora refere ainda que todos os instrumentos e medidas introduzidas continuam em termos políticos a “obedecer à lógica vestefaliana da separação entre segurança externa e segurança interna” (*Idem*).

Este tratado resultou de “um compromisso de diferentes perspetivas sobre o processo de integração europeia, bem como da histórica tensão entre solidariedade coletiva e soberanismo estadual” (*Idem*: 60).

2.2.2. Da Teoria à Prática: missões civis e missões militares

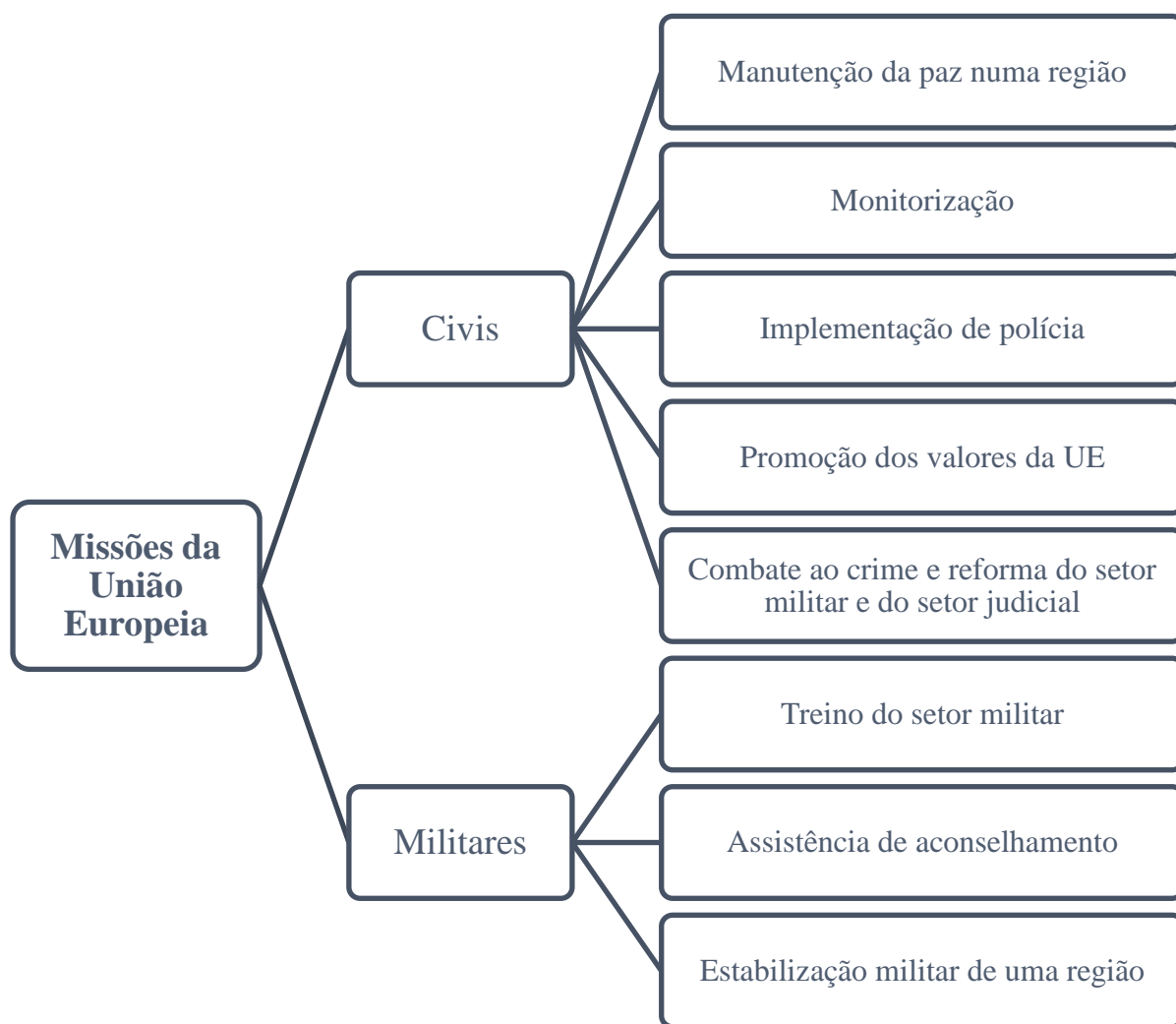
Com o desenvolvimento da PCSD, a UE foi desenvolvendo o seu papel enquanto ator de prevenção e resolução de conflitos. As capacidades da UE na prevenção de conflitos e gestão de crises civis surgem devido à abordagem europeia relativamente à segurança internacional e que Ferreira (2005: 297) identifica como “vocação normativa europeia”. Para a União, prevenir é mais importante do que resolver e, portanto, os principais instrumentos que detém para efetivar a estabilidade internacional são a diplomacia económica e a política de cooperação para o desenvolvimento (*Idem*). Deste modo, a UE decidiu reformar as forças policiais em zonas de conflito nas localizações geográficas próximas à Europa, e enviar serviços policiais através de novas estruturas de comando controladas pelo Conselho Europeu (Bono, 2013: 350).

Foi em 2003 que a primeira missão¹⁹ foi aprovada e desde então a UE já realizou missões civis e militares em regiões como Ásia, Balcãs, Médio Oriente e África subsaariana (consultar Anexo 4). No entanto, e antes de avançarmos será importante

¹⁹ Conhecida como *Operation Concordia* esta missão teve âmbito militar e tinha como principal objetivo a manutenção da paz na Macedónia (Dover, Kristensen, 2016: 250).

perceber a diferença entre missões civis e militares. Esta diferença encontra-se marcada pelo seu âmbito (consultar a **Ilustração 11**).

Ilustração 11 - Categorização das Missões da UE.



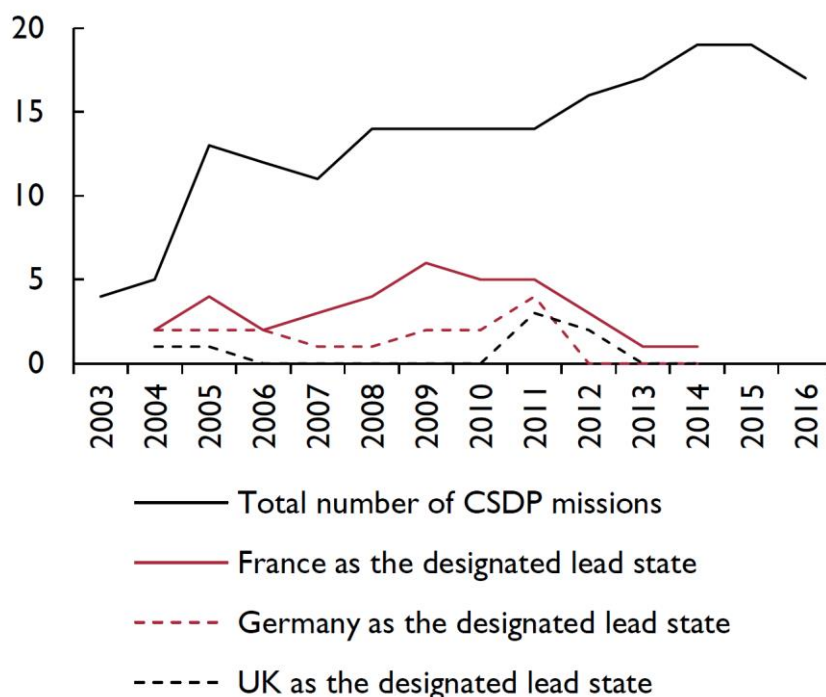
Fonte: Elaborado pela autora (Bono, 2013: 352-354; Dover, Kristensen, 2016: 251).

Segundo Dover e Kristensen (2016: 253), dois terços das missões foram civis, sobrando, portanto, um terço de missões militares no âmbito da PCSD. Atualmente o principal foco das missões da UE têm sido a Europa e África (*Idem*). As primeiras duas missões da PCSD foram nos Balcãs. Na Bósnia Herzegovina implementou-se uma missão civil (EUPM) e na Macedónia uma missão militar (Operação *Concordia*) (*Idem*: 250). Não obstante, quando a política de segurança e defesa se tornou operacional era com o intuito de trabalhar na vizinhança europeia relativamente à gestão de conflitos e crises (*Idem*). As missões militares adquiriram um papel de força de reação rápida para intervir numa crise. Em 2007, a União desenvolve os chamados *battlegroups* para intervir em missões militares. Porém, até agora todas as missões da PCSD foram asseguradas por tropas voluntárias de cada Estado-Membro (*Idem*: 252).

Relativamente ao financiamento destas missões também existem distinções entre as missões civis e militares. Os gastos das missões civis são cobertos pelo orçamento geral da UE, sendo deste modo divididos por todos os Estados-Membro. Por outro lado, os gastos das missões militares não estão englobados no orçamento da União, sendo deste modo apenas os Estados participantes a financiar (*Idem*). Talvez aqui consigamos perceber uma das dificuldades da implementação das missões militares e, consequentemente, da PCSD. Como podem os Estados-Membro participar numa missão militar da União se não possuem estabilidade financeira para disponibilizar meios?

No **Gráfico 1** pode observar-se o número de missões da PCSD, entre 2003 e 2016, bem como os Estados que lideraram as mesmas. Podemos observar que as potências que têm liderado as missões da PCSD da UE são, de facto, a França, a Alemanha e o Reino Unido.

Gráfico 1 - Missões da PCSD e os Estados que as lideraram (2003-16).



Fonte: Whitman, 2016: R47; Csornai, 2017: 7.

Por fim, importa encontrar mecanismos para avaliar se as missões são bem implementadas e quais os resultados no final do seu período de execução. As conclusões e a percepção dos pontos positivos e negativos de missões anteriores poderá ser a chave para o avanço significativo da PCSD da UE. Podemos observar ainda quais as missões da PCSD que se encontram ativas em 2017, segundo o SEAE (Anexo 4).

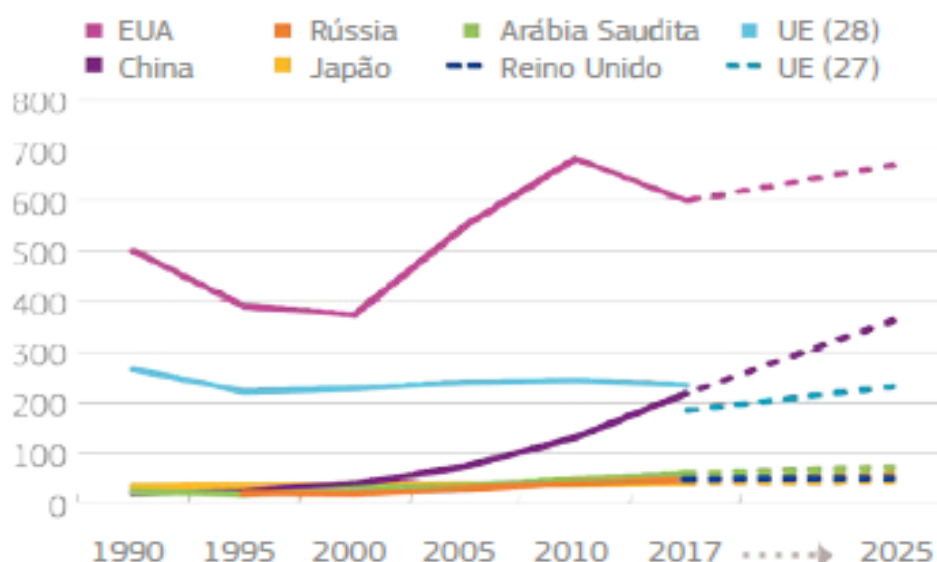
É importante este conhecimento das missões civis e militares levadas a cabo pela UE pois estas são parte integrante da política que estamos a estudar. Estas missões constituem a vertente mais prática da política e, como tal, simbolizam a implementação das decisões tomadas pelos Estados-Membro. Os desejos de cooperação em matéria de segurança e defesa têm vindo a efetivar-se no terreno devido a estas missões. É ainda

através delas que a UE se afirma no sistema internacional enquanto potência securitária global. No próximo subcapítulo veremos a participação do Reino Unido na PCSD, e ainda, os seus contributos específicos para estas missões.

2.3. Papel do Reino Unido na Política Comum de Segurança e Defesa

As despesas com a defesa na Europa sempre foram uma questão controversa politicamente, assim como a tensão dentro da UE com os membros da OTAN. Apesar disso, 2014 foi o ano em que os gastos com defesa aumentaram pela primeira vez em seis anos, crescendo 2,3% para um total de 195 mil milhões de euros (Black, *et al.*, 2017: 40) (consultar Anexos 5, 6, 7 e 8). O **Gráfico 2** demonstra os gastos de alguns países com o setor da defesa, onde se destacam os gastos dos EUA. É também relevante notar o crescimento das despesas da China no sector da defesa nas últimas duas décadas.

Gráfico 2 - Despesas no setor da defesa em 2016 (milhares de milhões de euros).



Fonte: Documento de Reflexão da Comissão Europeia, 2017: 7.

Apesar de, no **Gráfico 2**, o Reino Unido não se destacar especificamente conseguimos perceber através do Anexo 8 a sua importância ao nível mundial. O Reino Unido foi considerado, em 2017, o país com o quinto maior orçamento em matéria de defesa em todo o mundo. Isto demonstra a importância desta potência enquanto ator global.

A composição dos gastos em defesa é importante pois demonstra as preocupações atuais e futuras, de modo específico, de cada Estado. Por exemplo a área da investigação e desenvolvimento (R&D) tem as suas diretrizes de gastos em pelo menos 20% em aquisições e o Reino Unido é o único que cumpre esta meta na UE (*Idem*: 40). Se analisarmos as estatísticas da Agência Europeia de Defesa podemos perceber que os gastos com pessoal atingem os 51,2%, apesar do declínio no número de militares em serviço e recente queda de 46% de militares deslocados para o exterior (*Idem*) (consultar Anexo 9). No que toca às exportações de produtos e serviços de defesa, o Reino Unido apresenta-se como o segundo maior exportador, entre 2007 e 2016, como ilustra o **Gráfico 3**.

Gráfico 3 - O Reino Unido como exportador de defesa.

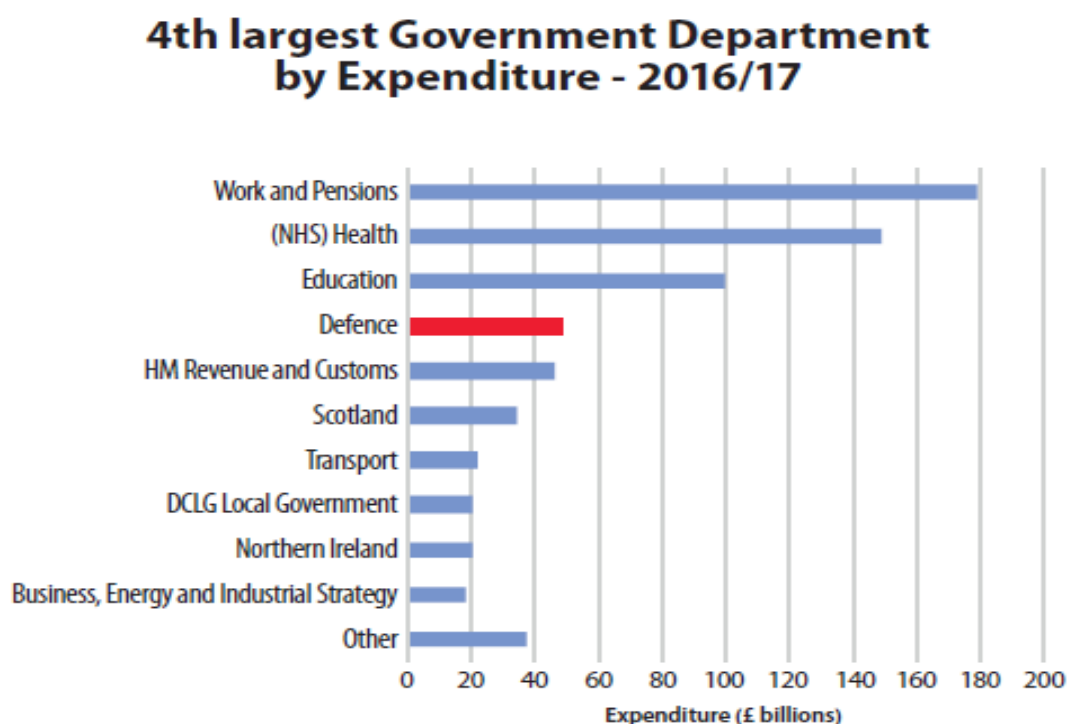


Fonte: *Ministry of Defence UK*, 2017: 14.

Com a saída do Reino Unido da UE, a Europa perderá um dos países que poderia aumentar efetivamente os gastos com a defesa, apesar de não se comparar aos gastos dos EUA.

Por outro lado, se dedicarmos a nossa atenção para o âmbito interno conseguimos perceber que a defesa foi, em 2016/2017, o quarto assunto de maior importância para o governo britânico (**Gráfico 4**).

Gráfico 4 - Despesas do governo britânico, em 2016/2017.



Fonte: *Ministry of Defence UK*, 2017: 15.

A defesa foi um dos assuntos centrais da resposta política da Europa ao *Brexit*. O referendo do Reino Unido veio a coincidir com o lançamento da primeira estratégia global da UE. Esta estratégia explanava a estratégia europeia, bem como as suas ambições com a Agência Europeia de Defesa e com a Comissão Europeia (*Idem*: 41).

Em 2004, com a criação da Agência Europeia de Defesa, foi necessário nomear um chefe executivo e esse primeiro cargo foi atribuído ao britânico Nick Witney. Após o seu mandato, o Reino Unido tem vindo a ser acusado de bloquear a maioria das

iniciativas da agência. O principal argumento deste país para não concordar com as políticas da Agência Europeia de Defesa reside no facto de estas poderem infringir ou duplicar competências da OTAN. Black *et al.* (2017: 45) referem: “this includes vetoing increases to the EDA’s modest budget, which has been frozen €30,5m for the past five years”. Porém, relativamente ao orçamento de 2017, Barber (2016) afirma:

Britain agreed for the first time in six years not to oppose an increase in the budget of the European Defence Agency, whose role is to promote the defence capabilities of EU member states. As a result, the EDA’s 2017 budget will rise to [euro] 31m from [euro] 30.5m this year.

Black *et al.* (2017: 46) chegam a afirmar que a ausência de participação do Reino Unido na Agência Europeia de Defesa será uma grande perda quer para a agência, quer para os outros Estados-Membro em muitos aspetos, nomeadamente:

- orçamental;
- perícia e técnica militar;
- abordagem pragmática no processo de tomada de decisão.

As capacidades de defesa do Reino Unido transferidas anteriormente para a UE, voltam agora para a administração país, representando indiscutivelmente uma diminuição considerável das capacidades de defesa coletiva da União (*Idem*: 66). Isto não significa que a UE não se possa continuar a servir das capacidades do Reino Unido, uma vez que estarão ainda disponíveis através da OTAN ou outros quadros militares multinacionais. Contudo, em termos quantitativos, o *Brexit* reduzirá a capacidade militar da UE em um quarto (em termos de despesas conjuntas de defesa e número de tropas destacáveis) (*Idem*: 67).

O Reino Unido tem vindo a fornecer financiamento e um significativo número de tropas para as operações da UE. Em 2017 (*Idem*) contribuía para operações como:

- *EUFOR Operation Althea*;
- *EU Force* na Bosnia e Herzegovina (31 pessoas);
- *EU Training Mission* no Mali (26 pessoas);
- *EU Naval Force Mediterranean* (EUNAVFOR MED)²⁰.

²⁰ Conhecida como *Operation Sophia*.

Podemos observar de forma aprofundada as contribuições do Reino Unido para as missões da PCSD no Anexo 10.

Além destas missões, o Reino Unido proporcionou importantes capacidades de defesa à União, principalmente no uso da *UK's Permanent Joint Headquarters* para comandar a *EUNAVFOR Operation Atalanta* ao largo da Somália (*Idem*: 68). Até dezembro de 2016 foi ainda parte da *EU Battlegroup Framework Nation* (*Idem*).

Assim como a França, o Reino Unido possui tropas distribuídas no exterior do mesmo, incluindo: Brunei, Canadá, vários Estados do Golfo e EUA. Deste modo, com a implementação do *Brexit*, existirá uma diminuição da dimensão militar da UE no exterior, perdendo capacidade estratégica global e de projeção de força (*Idem*: 70). Esta questão é significativa pois, apesar de o Reino Unido estar classificado como quinto Estado relativamente à despesa orçamental em defesa, é um dos países que mais presença militar possui por todo o mundo, como é visível no Anexo 11.

Black *et al.* (2017: 71) aclaram que o Reino Unido possui tradicionalmente uma perspetiva mais global do que o resto do mundo. Talvez esta visão seja influenciada pela história, pelo longo passado colonial e marítimo, com a influência da língua inglesa e da economia pelo mundo, mas, principalmente, devido à sua projeção de poder.

O Reino Unido possui acordos com a UE, nomeadamente (*Idem*: 30):

- apoio ao conceito *EU Battlegroups* através do estabelecimento de tropas e equipamentos;
- contribuição para as operações da UE, incluindo: *EUFOR Operation Althea*, *EU Training Mission in Mali* e *EU Naval Force Mediterranean* (EUNAVFOR MED);
- liderança da *EUNAVFOR Operation Atalanta*.

A nível interno, o Reino Unido estabeleceu, em 2010, o *National Security Council* (CSO) bem como o novo cargo de *national security advisor*. Estes são o principal fórum de discussão coletiva dos objetivos de segurança nacional do governo britânico (Upham, 2017: 147). Para o Reino Unido, a defesa é a “declining priority” (*Idem*: 144). Isto significa que tudo farão para manter a sua capacidade e influência a nível securitário e militar na cena mundial, principalmente após o abandono da UE.

Capítulo III – *Brexit*

Neste capítulo procuramos analisar o processo *Brexit*. Para tal, será necessário realizar uma contextualização da evolução deste processo, passando pela campanha política e pelo referendo em si. De seguida, analisar-se-ão de forma breve os resultados deste referendo, bem como as reações políticas imediatas por parte dos líderes britânicos, dos Estados-Membro e da própria União. Não poderíamos deixar de efetuar uma análise constitucional do artigo 50.º do Tratado da UE que estipula o processo de saída de um Estado-Membro da União, e que levará a uma verificação a nossa parte do processo negocial até então.

Tentando dar resposta de uma forma mais prática à nossa questão de partida “Quais as implicações do *Brexit* na Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia?”, o subcapítulo 3.2. será dedicado às consequências do *Brexit* na PCSD com especial ênfase nas implicações na segurança e defesa da UE, mas também no Reino Unido.

Por fim, e não menos importante, abordar-se-ão os principais modelos futuros possíveis para a relação Reino Unido-UE em matéria de segurança e defesa.

3.1. Evolução do Processo *Brexit*

O governo britânico foi “convidado” a participar na CEE, em 1958, e rejeitou (Cini, Borragán, 2017: 1). Já nesta altura o entusiasmo na integração supranacional do Reino Unido era pouco e a principal questão em causa era soberania britânica. Contudo, em 1961 o Reino Unido acaba por se candidatar para aderir à CEE tendo sido oficializada a sua entrada apenas em 1973. Cini e Borragán (*Idem*) acreditam que os principais motivos desta adesão foram a estagnação da economia britânica e a crise do Suez.

Em 1975 é lançado um referendo para decidir o futuro do Reino Unido na CEE. Margareth Thatcher²¹, então líder da oposição, tinha a noção dos benefícios que a CEE trazia para a economia britânica. Mais tarde, na década de 80, o Primeiro-Ministro Tony Blair negociava um importante acordo com França, relativo à cooperação em matéria de defesa (*Idem*: 2).

Chegada a década de 90, o Reino Unido já tinha a sua posição consolidada no seio europeu e liderava as questões de desenvolvimento de uma política comum de defesa. Whitman (2016: R46) afirma que nos últimos anos tem sido um dos maiores opositores a estas políticas comuns, por exemplo, relativamente ao desenvolvimento da Agência Europeia de Defesa e da criação de *operational headquarters* (OHQ).

O **Quadro 1** ilustra a opinião pública dos cidadãos britânicos relativamente à pertença do país à União. Se realizarmos uma observação comparativa dos dados relativos ao Reino Unido verificamos que em 1995 se destaca a opinião otimista com 53%. Por outro lado, em 2014, a opinião pessimista com 45% já ultrapassa a opinião otimista. A média europeia apresenta na sua maioria, e para ambos os anos analisados, a opinião otimista com 59% e 56% respetivamente. Isto significa que, entre estes 19 anos, na Europa a opinião eurocética conquistou uma margem pequena que, na nossa opinião, não é significativa.

Quadro 1 - Comparação da opinião pública dos cidadãos britânicos relativamente à pertença na UE.

Opinião Pública sobre a participação na UE, 1995-2014 (em %)				
	Reino Unido		Média Europeia	
	1995	2014	1995	2014
Otimista	53	44	59	56
Pessimista	29	45	30	38
Não sabe	18	11	-	6
Número de Observações	1081	1373	12804	28004

Fonte: Adaptado pela autora (Guerra, McLaren, 2016: 354).

²¹ Margareth Thatcher (1925-2013) foi Primeira-Ministra do Reino Unido entre 1979 e 1990.

Aquando do discurso *Bloomberg* (2013) não se previa a solução que se avizinhava, principalmente para quem não acompanhava a conjuntura do Reino Unido. Cameron²² afirmava as suas ideias de uma UE reformada mas com o Reino Unido a pertencer à mesma. Informou ainda que iria resolver a permanência dos britânicos na UE até ao final de 2017 (Cini, Borragán, 2017: 3). Porém, na eleição geral de 2015, o Partido Conservador anunciava a promessa de mudança da posição do Reino Unido na UE e com o principal objetivo de reafirmar o seu poder. Para tal, propunham a realização de um referendo *in/out*. Em fevereiro de 2016, Cameron promulga o *European Union Referendum Act* (*Idem*). Podemos considerar que este foi o início do processo que se viria a nomear de *Brexit* (consultar Anexo 12).

3.1.1. Campanha *In/Out*

A data oficial escolhida para o início da campanha para o referendo foi 15 de abril de 2016 (*Idem*). No entanto, desde fevereiro que era feita divulgação de ambas as partes (Upham, 2017: 127). Os nomes para cada campanha estavam escolhidos e aceites pela Comissão Eleitoral. Para a facção de permanecer na UE o nome determinado foi *Britain Stronger in Europe* e para a facção de deixar a UE, *Vote Leave for Leave* (Cini, Borragán, 2017: 4).

Para Upham (2017: 126), os três fatores que culminaram na saída do Reino Unido da UE foram a transformação da maioria dos Conservadores em eurocéticos, a afirmação do partido também eurocético *United Kingdom Independence Party* (UKIP) e a falha de longo prazo por parte do governo no controlo da imigração, e especialmente, da imigração da UE.

Vejamos agora de forma mais aprofundada a campanha de cada uma das facções. *Britain stronger in Europe* era liderada por Stuart Rose, empresário, que era apoiado pelos líderes dos principais partidos políticos, como Cameron. Entre eles estavam Conservadores, Trabalhistas, líderes de Wales, *Aliance Party* e *Social Democratic and*

²² Líder do Partido Conservador, ocupou o cargo de Primeiro-Ministro britânico entre maio de 2010 e julho de 2016.

Labour Party (SDLP) na Irlanda do Norte e, ainda o *Green Party*. Na Escócia, contavam com o apoio do *The Scottish National Party* (SNP) (*Idem*). O Anexo 13 ilustra um dos seus cartazes com o seu principal *slogan*.

Os principais argumentos desta facção eram a economia britânica, o risco e impacto da saída da UE para os negócios britânicos e comércio, oportunidades de emprego, os preços dos produtos e as finanças das famílias, os direitos dos trabalhadores, o serviço nacional de saúde e o lugar do Reino Unido enquanto ator mundial (consultar Anexo 14) (*Britain Stronger in Europe*, 2016). Por outro lado, os temas a evitar eram o problema da imigração e controlo das fronteiras britânicas. A questão da imigração foi bastante criticada durante a campanha, uma vez que as propostas de controlo da imigração iam fortemente contra os princípios base europeus de livre circulação de pessoas (Cini, Borragán, 2017: 5).

Cini e Borragán (2017: 4) explicitam ainda o que problema da integridade territorial do Reino Unido apenas surgiu quando houve a perceção do apoio à permanência na UE por parte da Irlanda do Norte e Escócia. O apoio a esta campanha foi ainda visível em celebridades e líderes políticos externos ao Reino Unido. Quase todos apoiaram esta facção ou então mantiveram-se em silêncio (*Idem*: 5).

Vote Leave foi a campanha mais organizada e solidificada em diversos aspetos. Era liderada essencialmente por Conservadores como Michael Gove e Boris Johnson, e ainda Trabalhistas como Gisela Stuart e Graham Stringer. Na Irlanda do Norte possuíam apoio do *Democratic Unionist Party* (DUP). Nigel Farage, do UKIP, optou por criar uma organização alternativa mas com o mesmo propósito: *Leave.EU* (*Idem*: 4). Já na eleição geral de 2015, quatro milhões votaram no UKIP, partido populista que rejeitava o multiculturalismo e enaltecia a verdadeira nacionalidade britânica. Segundo Upham (2017: 12), “‘Vote Leave’ campaigners in the 2016 EU referendum campaign would capture these and other scattered discontents in a single demand to withdraw and ‘get our country back’”. O Anexo 15 mostra um dos cartazes com o seu principal *slogan*.

O principal argumento desta facção foi “take back control”, ou seja, ter controlo de novo (*Idem*: 12). Ter controlo do dinheiro, da economia, das fronteiras, da imigração, do comércio e, principalmente, da legislação (*Vote Leave for Leave*, 2016). Um destes

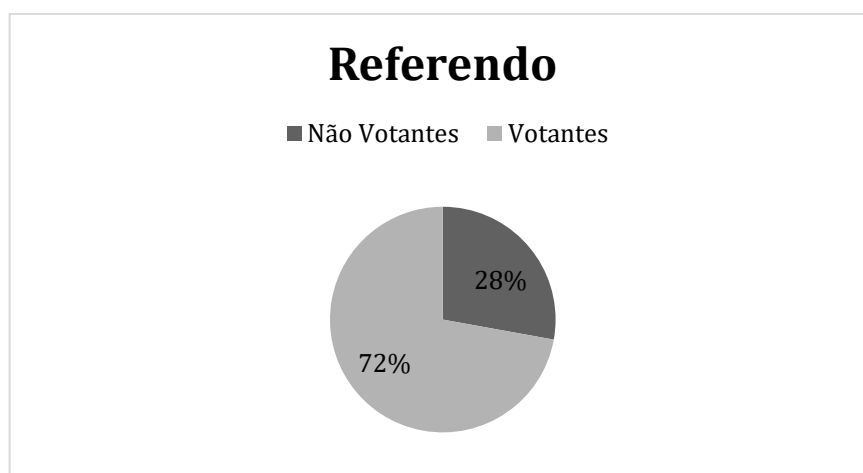
exemplos está presente no Anexo 16, referindo-se especificamente ao orçamento do serviço nacional de saúde britânico²³.

3.1.2. Resultados do Referendo

O referendo que decidiria o futuro do Reino Unido na UE ficou então marcado para o dia 23 de junho de 2016. Uma sondagem da *YouGov* apontava para mais de 52% de votos para *Remain*, com um maior apoio na Escócia e em Londres. Porém, quando os resultados oficiais foram anunciados, na manhã de 24 de junho de 2016, percebeu-se que o Reino Unido tinha votado em maioria para a saída da UE (Cini, Borragán, 2017: 6).

Devemos agora prestar atenção aos números oficiais. Se analisarmos o **Gráfico 5** percebemos que de um eleitorado de 46 500 001 pessoas, 33 551 983 foram votar e 12 948 018 não o fizeram, o que corresponde a uma percentagem de 72% de votantes para 28% de abstencionistas. A percentagem de votantes foi uma das maiores em comparação com as eleições gerais mais recentes e, principalmente, em comparação com o referendo de 1975.

Gráfico 5 - Número de votantes e não votantes no referendo.

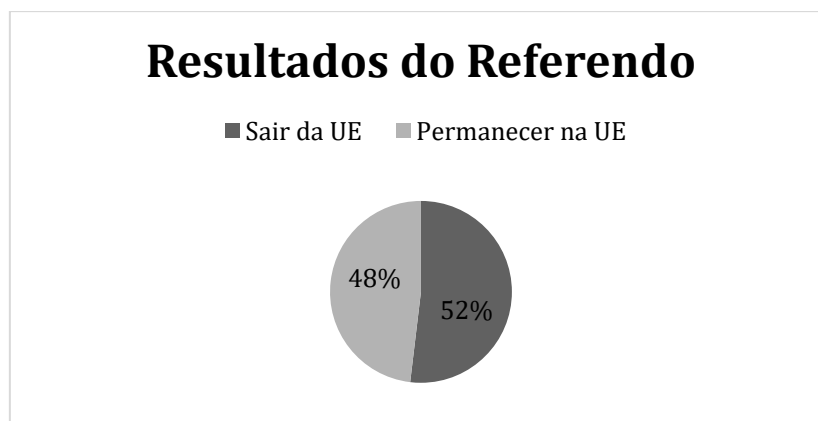


Fonte: Elaborado pela autora (Cini, Borragán, 2017: 6).

²³ Intitulado *National Health Service* (NHS), como podemos verificar no Anexo 13.

Dos 72% de votantes, 52% escolheram sair da UE, ou seja, 17 410 742 pessoas, e 48% escolheram ficar na UE, ou seja, 16 141 241 pessoas. Estes dados podem ser observados no **Gráfico 6**.

Gráfico 6 - Percentagem de votos para sair e para permanecer na UE.

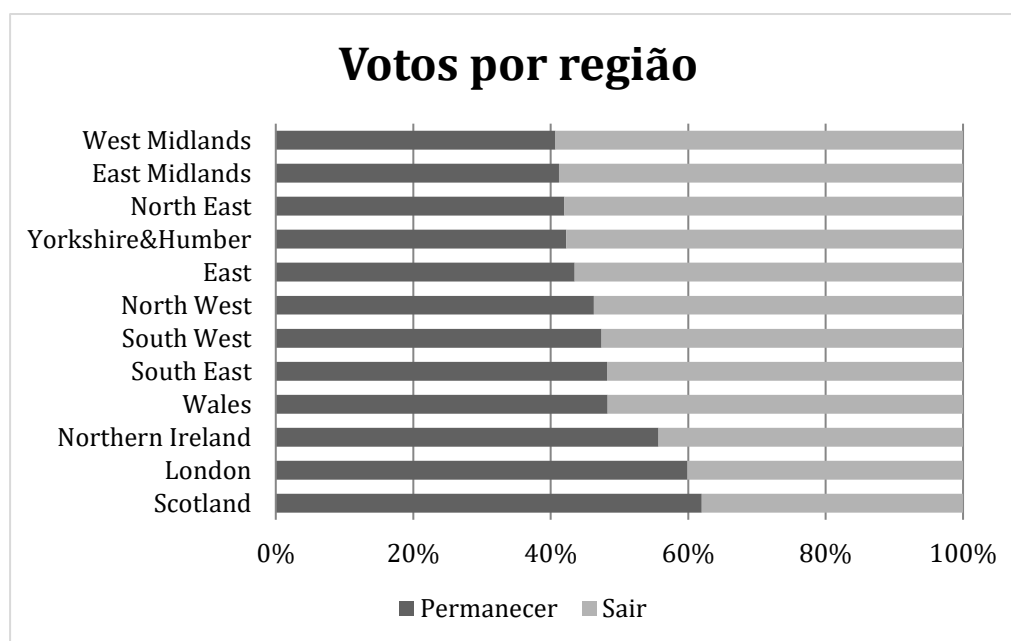


Fonte: Elaborado pela autora (Cini, Borragán, 2017: 6).

Cini e Borragán (2017: 6) afirmam que estes resultados demonstram a divisão que se faz sentir no Reino Unido. É ainda relevante notar que a Escócia e a Irlanda do Norte votaram, na sua maioria, para que o Reino Unido permanecesse na UE, enquanto por outro lado, a Inglaterra e o País de Gales votaram, na sua maioria, para que o Reino Unido saísse da União.

Se analisarmos os resultados expostos no **Gráfico 7** percebemos que quem votou para sair da UE foram principalmente as zonas mais rurais, industriais e todas as regiões da Inglaterra. Por outro lado, quem votou para permanecer na UE foram essencialmente as áreas metropolitanas e as cidades universitárias como Warwick, Bristol, Brighton, Cambridge e Oxford. Na capital, Londres, os votos para que o Reino Unido permanecesse na UE foram de 59,9% (Cini, Borragán, 2017: 6).

Gráfico 7 - Percentagem de votos por região.



Fonte: Adaptado pela autora (Upham, 2017: 130).

Relativamente à análise dos resultados por faixa etária, Cini e Borragán (2017: 6) referem:

The older the voter, the more likely to vote Leave. In the 18-24 year old age group, 73% supported Remain. Amongst the over 65s, 60% supported Leave. According to analysis by *The Guardian* newspaper, however, the best indicator of whether someone would vote Leave or Remain was whether they had a university degree or not. Other indicators suggested social class was an important factor. Areas with a large preponderance of working class votes tended to have higher levels of support for Leave.

Estes resultados vêm demonstrar que a hipótese da saída do Reino Unido da União não foi uma tentativa recente. Estava já na memória da população, especialmente da mais idosa (mais de 65 anos). Talvez as recordações de uma nação com um vasto império e da conjuntura do Reino Unido enquanto poder hegemónico durante quase todo século XX tenham influenciado a votação desta mancha da população. Por outro lado, a memória mais recente da população mais jovem, que sempre viveu num Reino

Unido enquanto Estado-Membro, talvez tenha também tido um grande impacto na vontade de permanecer na União.

Foi a população com menos formação, ou pertencente a classes sociais mais baixas, que mais teve uma maior taxa de votos a favor da saída do Reino Unido da UE. Tal demonstra o descontentamento nas condições internas como trabalho e saúde, levando este conjunto a ser influenciado facilmente pela campanha *Vote Leave for Leave*, nomeadamente por argumentos como o explanado no Anexo 16.

Se observarmos as estatísticas do referendo percebemos que a política externa e de segurança não foi tida em conta de forma significativa pelos votantes. Os assuntos predominantes foram a economia, a soberania e a imigração. Black *et al.* (2017: 17) afirmam: “Some 49 per cent of Leave voters said the biggest single reason for wanting to exit the EU was ‘the principle that decisions about the UK should be taken in the UK’”.

Após o resultado inesperado do referendo, David Cameron anunciou a sua renúncia ao cargo de Primeiro-Ministro explicitando que não seria ele a liderar o processo formal de saída da UE (*Idem*). Para Upham (2017: 132), “The UK had never comfortably settled into the EU. European idealism was largely absent from its political debate”. Economicamente, a instabilidade dos mercados aumentou substancialmente. Existiam ainda reações ao nível social, tendo aumentado significativamente o número de ataques verbais e ameaças a estrangeiros (Cini, Borragán, 2017: 7).

Também por parte da UE existiu uma reação imediata ao referendo, lançando-se uma declaração conjunta de Martin Schulz²⁴, Donald Tusk²⁵, Mark Rutte²⁶ e Jean-Claude Juncker²⁷. Na Declaração da Comissão Europeia publicada no dia seguinte ao referendo, percebemos que é assumida uma posição segura por parte da União mas sempre pautada pelos valores da diplomacia e negociação pacífica. Pode ler-se:

²⁴ Presidente do Parlamento Europeu.

²⁵ Presidente do Conselho Europeu.

²⁶ Presidência rotativa do Conselho da UE.

²⁷ Presidente da Comissão Europeia.

[...] Manter-nos-emos firmes e defenderemos os valores fundamentais da UE que consistem em promover a paz e o bem-estar dos seus povos. [...] A União é o quadro do nosso futuro político comum. [...] Juntos, enfrentaremos os nossos desafios comuns para gerar crescimento, reforçar a prosperidade e garantir a estabilidade e segurança dos nossos cidadãos. [...] No que diz respeito ao Reino Unido, esperamos que no futuro seja um parceiro próximo da União Europeia. Aguardamos as propostas do Reino Unido a este respeito. [...] (Declaração da Comissão Europeia, 2016).

Outras reações se fizeram sentir, nomeadamente a renúncia de Jonathan Hill ao cargo de Comissário Britânico. A Chanceler alemã Merkel²⁸ apelou à calma, afirmando “[there is] no need to be particularly nasty in any way to the UK in its negotiations” (Cini, Borragán, 2017: 7). Também o então Presidente francês, François Hollande, se pronunciou, dizendo que a UE havia experienciado um “choque explosivo” com o referendo britânico e que era fulcral existir uma resposta por parte da União (*Idem*: 8).

3.1.3. “Triggering of Article 50th”: Processo legal de saída da União Europeia

Com a renúncia de David Cameron, Theresa May foi a escolha do partido. Upham (2017: 33) explica que o Reino Unido tem um sistema parlamentar, e não presidencial, portanto May não necessitaria de enfrentar uma eleição. Afirmar ainda: “Since that party retained its majority in the Commons she necessarily became prime minister.” (*Idem*). Em julho, May (observe-se o Anexo 17) assume o cargo de Primeira-Ministra, afirmando confiante “Brexit means Brexit” (*Idem*: 121).

Contudo, foi em outubro de 2016 que veio anunciar publicamente que iria invocar o artigo 50.º do Tratado da UE até ao final de março de 2017. No mesmo discurso afirmou ainda que “would commit to a hard Brexit if necessary in order to defend the UK against free movement of people, but kept her options open on that score” (Cini, Borragán, 2017: 9).

A carta formal que Theresa May envia ao Conselho Europeu data de 29 de março de 2017 e nela refere:

²⁸ Angela Merkel (nascida em 1954) é chanceler alemã desde 2005.

We want to make sure that Europe remains strong and prosperous and is capable of projecting its values, leading the world, and defending itself from security threats. We want the United Kingdom, through a new deep and special partnership with a strong European Union, to play its full part in achieving these goals (European Council Cover Note, 2017: 2).

Este discurso sugere que May se apercebeu que não deve optar por um *hard Brexit*, mas sim tentar um acordo onde possa manter a relação especial que possui com a União, mas apenas nos assuntos que são favoráveis à sua política externa e interesses nacionais. May refere ainda que o Reino Unido tem vontade de estabelecer parcerias ao nível a cooperação económica e de segurança. Relativamente à segurança, afirma que se ambas as partes falharem no estabelecimento de um acordo de cooperação determinará o falhanço de lutar contra o crime e o terrorismo, valores que ambos defendem (*Idem*: 3). Desta forma, ambos poderão assegurar o lugar de potência securitária no sistema internacional. Apesar de inicialmente Theresa May ter assumido uma posição sólida e defendido um *hard Brexit*, nesta carta diz expressamente “We should work towards securing a comprehensive agreement” (*Idem*: 4). No fim da carta reitera a sua posição relativamente à segurança, dizendo “Europe’s security is more fragile today than at any time since the end of the Cold War. Weakening our cooperation for the prosperity and protection of our citizens would be a costly mistake.” (*Idem*: 6). Desta forma podemos perceber que a segurança é um assunto que preocupa o Reino Unido e sobre o qual vão incidir de forma mais aprofundada as negociações da futura relação com a UE. Todavia, o envio desta carta e a consequente invocação do artigo 50.º (TUE) por May levou a que se questionasse a legitimidade que teria para o efetivar, sem a consulta do Parlamento²⁹.

Devemos agora dedicar a nossa atenção para a análise das disposições que o artigo 50.º do Tratado da UE refere. No seu primeiro ponto encontramos “Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respetivas normas constitucionais, retirar-se da União” (União Europeia, 2007). Os restantes pontos

²⁹ Gina Miller, uma cidadã britânica lançou um alerta para o Tribunal Superior do Reino Unido. Este caso foi discutido em tribunal e ficou decidido que o parlamento teria que legislar antes de May poder invocar o artigo 50.º (TUE). Apesar de o governo ter decidido levar o caso para o Supremo Tribunal, o resultado foi o mesmo (Cini, Borragán, 2017: 9).

explicitam o processo e todos os procedimentos que os Estados que tencionam abandonar a UE devem seguir (consultar Anexo 18).

Devemos ainda observar a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados³⁰ (CVDT) (Assembleia da República, 2003). Esta Convenção procura regular os tratados concluídos entre os Estados no âmbito da regulação de direito internacional. Na sua quinta parte dedica-se à “Nulidade, cessação da vigência e suspensão da aplicação dos tratados” (*Idem*). É esta parte que será importante analisar no âmbito da nossa investigação. A secção III explicita especificamente a “cessação da vigência dos tratados e suspensão da sua aplicação” (*Idem*). A secção IV descreve o procedimento a implementar e a secção V as “consequências da nulidade, da cessação, da vigência ou da suspensão da aplicação de um tratado” (*Idem*).

A saída do Reino Unido da UE constitui a cessação da vigência do tratado de adesão do Reino Unido à União e da sua aplicação. Deste modo, o artigo 54.º (CVDT) afirma que a retirada de uma parte do tratado pode acontecer nos termos previstos no próprio tratado, como é o caso do artigo 50.º do Tratado da UE (em ToL), ou por consentimento de todas as partes.

O artigo 65.º (CVDT) define o procedimento a adotar nesta situação. O primeiro ponto (do art. 65.º da CVDT) explicita que a parte que invocar a sua retirada do tratado “deve notificar a sua pretensão às outras Partes”. O segundo ponto refere “Se, após o decurso de um prazo que, salvo em casos de particular urgência, não deve ser inferior a três meses a contar a notificação, nenhuma Parte formular objeções, a Parte que faz a notificação pode tomar, nas formas previstas no artigo 67.º [a notificação deve ser feita por escrito e assinado pelo chefe de Estado, chefe de governo ou pelo ministro dos negócios estrangeiros], a medida que tenha previsto” (nr.º 2 do art. 65.º da CVDT). Por fim, o artigo 68.º (CVDT) refere que a notificação enviada pode ser revogada em qualquer momento, desde que seja antes da produção dos seus efeitos.

³⁰ Esta Convenção foi assinada, em Viena, no ano de 1969. Tinha como principal objetivo regular os tratados internacionais efetuados entre os Estados. Deste modo, é constituída por várias partes onde se encontra explicitado o procedimento relativo aos tratados, nomeadamente: para a conclusão e entrada em vigor; para a observância, aplicação e interpretação; para a revisão e modificação; para a nulidade, cessação da vigência e suspensão da aplicação; e para outras disposições.

Devemos voltar ao Tratado da União Europeia, uma vez que é o tratado que possui maior importância neste caso. Apesar do artigo 50.º (TUE) explicitar o processo legal para a saída de um Estado-Membro da UE este é relativamente vago relativo aos processos de negociação e à relação futura desse Estado com a União.

May optou por colocar David Davis como líder do *Department for Exiting the European Union*, departamento criado especificamente para este processo e, ainda, Liam Fox como secretário do comércio (Cini, Borragán, 2017: 9).

Três dias após a carta enviada por May em 29 de março de 2017, o Presidente do Conselho Europeu publicou um documento de rascunho com algumas linhas gerais para o processo negocial, como estabelece o artigo 50.º (TUE). Este documento foi mais tarde aprovado (a 29 de abril de 2017) pelos 27 Estados-Membro na reunião extraordinária do Conselho Europeu (*Idem*: 11). Como explicita o ponto 4 do artigo 50.º do Tratado da UE (União Europeia, 2007), o Estado que pretende retirar-se da UE não deve estar presente nas tomadas de decisão que lhe digam respeito.

Era necessário nomear um chefe de negociações para este processo. Em julho de 2016 foi entregue a pasta a Michel Barnier (2017: 11). Apesar de parecer que nada estava definido e orientado, o processo já se havia iniciado a 29 de março de 2017. O ponto 3 do artigo 50.º do Tratado da UE (União Europeia, 2007) explicita que o Estado está oficialmente fora da União quando o acordo de saída entrar em vigor, ou ainda, “dois anos após a notificação” (*Idem*). Assim, a data prevista para a saída do Reino Unido da UE seria 29 de março de 2019.

Dediquemos agora a nossa atenção para as prioridades de negociação, quer do Reino Unido, quer da UE. Cini e Borragán (2017: 12) apresentam a sua visão sobre as prioridades gerais do processo negocial:

[...] there are certain overlapping goals and principles of trust and good will during the negotiations; a workable divorce settlement based on a balance of rights and obligations; a close and deep partnership between the Union and the UK after its departure; the urgency in providing certainty to EU citizens living in the UK and British citizens living in the rest of the EU; a commitment to the peace process in Northern Ireland [...]; and the realization that the negotiation process will be a difficult one. However, there is clear discord regarding issues such as the content of the Brexit negotiations, the phased approach championed by the EU upon exit, any

future agreement on Gibraltar; and evidence of a more diligent EU approach to the process by providing attention to details such as the future role of the Court of Justice of the EU (CJEU), the relocation of European agencies currently based in the UK, or a commitment to full transparency to allow for informed public debate.

De modo mais específico, as prioridades do Reino Unido foram estabelecidas segundo a noção de que seria um *hard Brexit*. Deste modo, para os britânicos a relação futura com a UE devia ser focada no Mercado Único, na União Aduaneira e de um acordo especial relativo ao comércio livre e cooperação em assuntos securitários (*Idem*). Importa destacar a prioridade relativa à cooperação para a luta contra o crime e o terrorismo e para um fortalecimento da legislação de troca de informação importante no âmbito da política externa em matéria de defesa (*Idem*: 12-13).

A grande prioridade da UE neste processo é não deixar que afete o normal funcionamento das instituições e da agenda estipulada. São também prioridades preservar os interesses dos Estados-Membro, dos cidadãos e a integridade do Mercado Único. A UE comprometeu-se a pautar este processo pelo princípio da cooperação sincera e a ter sempre o principal objetivo de encontrar um acordo justo para o futuro (*Idem*: 13). Ainda relativamente às suas prioridades, afirmam “Regarding the future partnership, the EU would prioritize trade, the fight against terrorism, and international crime, as well as security and defence” (*Idem*: 14).

Ambas as partes mencionam a questão securitária quando estabelecem as suas prioridades para este processo. Quer na declaração conjunta do Conselho Europeu lançada após o referendo, quer na carta de notificação enviada por May à União encontra-se destacada a cooperação em matéria de segurança. Deste modo, seria de esperar que a primeira fase de negociações englobasse este aspeto.

Contudo, e se analisarmos o *Joint Report From the Negotiations of the European Union and the United Kingdom Government* (European Council Report, 2017) percebemos que o progresso da primeira fase de negociações centrou-se em assuntos como os direitos dos cidadãos, o caso da Irlanda e Irlanda do Norte, aspetos de liquidação financeira, a participação do Reino Unido no orçamento anual para 2020 e, ainda, outros assuntos. Em nenhum destes capítulos é referida a segurança, defesa ou mesmo a PCSD.

Durante este período este tema não foi uma prioridade. Porém, devemos estar cientes das limitações desta análise, uma vez que o processo negocial ainda não chegou ao fim e não sabemos qual será a ênfase dada a este assunto nas fases seguintes.

Após o abandono da UE, qualquer acordo celebrado com o Reino Unido será segundo as disposições do artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, uma vez que o Reino Unido passará a ser considerado como um país terceiro (consultar Anexo 20).

3.2. Consequências do *Brexit* na Política Comum de Segurança e Defesa

Após o referendo, os 27 membros da UE reafirmaram o compromisso de salvaguardar a integridade da integração europeia e destacaram a importância da UE construir uma relação futura com um aliado chave, o Reino Unido (Cini, Borragán, 2017: 17). Cini e Borragán (2017: 18) são da opinião que o resultado do processo *Brexit* deve representar uma oportunidade da UE se reformar, quer internamente, quer internacionalmente.

Segundo Csornai (2017: 4) a PCSD recebe um grande incentivo com a retirada do Reino Unido da UE, uma vez que, este era o maior opositor a esta política comum. Todavia, este Estado era também o mais capaz de proporcionar capacidades e meios monetários para aplicar no âmbito desta política. Contudo, as suas intervenções e o discurso/retórica ao longo dos anos demonstram que este Estado nunca se comprometeu com uma política de defesa europeia, mesmo que tenha tido um papel relevante na criação da Agência Europeia de Defesa, em 2004 (*Idem*: 8).

O governo britânico já se vem a afastar da Agência Europeia de Defesa muito antes de o referendo de 2016 o fazer prever. Para esta autora (*Idem*), o *Brexit* significa não só a perda de capacidades militares, mas também de capacidades diplomáticas, de *intelligence* e conhecimento:

The UK is a significant nuclear power and outside France there will no further nuclear powers in Europe; [...] has significant capacities in intelligence cooperation, and this information stream will be sorely missed as the EU continues to struggle with various outside challenges;

Chalmers (2018: 1-3) aponta cinco áreas principais da segurança europeia onde o *Brexit* poderá causar maior impacto:

- política externa da UE;
- relação de defesa Reino Unido-UE;
- indústria de segurança e defesa europeia;
- cooperação transfronteiriça e no combate ao terrorismo e crime organizado;
- *spillover* ao nível da segurança decorrente da falha em encontrar um futuro acordo comercial.

Após o *Brexit*, o governo britânico necessita de estipular mecanismos nacionais de política externa e de segurança e defesa, uma vez que não participará no processo de tomada de decisão da PCSD da UE e as decisões podem não ir de encontro aos interesses do Reino Unido (Whitman, 2016: R47). A UE passará a formular a sua política externa sem a participação deste e o próprio Reino Unido tem todo o interesse em prosseguir com a sua própria política externa. A nível securitário poderá ter complicações para cumprir os compromissos europeus e globais, devido aos recursos limitados (Chalmers, 2018: 1). Chalmers (2018: 4) afirma:

Even if a transition agreement is in place, the UK will no longer have a vote at the Foreign Affairs Council, the EU's Political and Security Committee, or at the many other committees and working groups (...) charged with developing and implementing common policies.

A opção de o Reino Unido obter o estatuto de observador permanente em alguns mecanismos da política externa de segurança da UE não será opção, especialmente se estes não estão preparados para se comprometer com as decisões que daí resultem (*Idem*: 4-5). Se o principal objetivo do Reino Unido era obter controlo sobre as suas políticas e não se subordinar totalmente às decisões destes mecanismos, porque o iria fazer no futuro enquanto Estado não-membro?

A lógica do *Brexit* aponta para o rápido desprendimento do Reino Unido do seu papel na PCSD e nomeadamente das missões civis e militares protagonizadas por esta política (*Idem*: 2). Segundo este autor (*Idem*: 6), a não participação na PCSD terá mais impacto a nível de efetividade da política do que em termos de meios ou recursos, uma vez que a maior participação deste país foi trazer credibilidade a esta política.

Relativamente às missões civis e militares já foi demonstrada vontade de ambas as partes de manter a participação do Reino Unido ativa, devendo ser criado um mecanismo onde se possam gerar missões militares multinacionais (*Idem*). Este mecanismo será particularmente importante em situações em que a OTAN não conseguir ou quisesse participar.

Black *et al.* (2017: 144) são da opinião que a saída da UE terá um impacto muito superior na segurança europeia do que em termos de defesa, sendo necessário redefinir os modelos de cooperação existentes para lidar com problemas transnacionais. Chalmers (2018: 6) afirma então que deverão ser criadas estruturas para tal, podendo envolver cooperação fora da moldura formal da UE. Um passo importante neste sentido foi dado quando o Reino Unido acordou com a França e outros Estados em trabalhar para melhorar o planeamento operacional e a coordenação de militar com outros parceiros europeus com capacidades significativas. Porém, se começam a ser criados outros mecanismos de cooperação em segurança e defesa europeus, com processos de decisão e implementação simplificados, os Estados-Membro não perderão interesse e dedicação à PCSD?

No seio da União, o grande aliado do Reino Unido era a França, principalmente em questões de segurança e defesa. De forma bilateral, Csornai (2017: 8) é da opinião que a França e o Reino Unido continuarão a cooperar com base no *Lancaster House Treaty*³¹ (2010) que estabelecia relação de defesa entre os dois Estados. Contudo, Macron³² afirmou que o Reino Unido não poderia estar à espera de privilégios especiais após a sua saída da União (Blitz, 2017).

Surge agora um novo espaço de alianças bilaterais neste âmbito. Perspetivando esta situação, a Alemanha tem vindo a alterar a sua postura relativamente à PCSD. Na Conferência de Segurança de Munique (2014) podemos perceber que a intenção deste país foi a de fortalecer a cooperação europeia em material de defesa (Csornai, 2017: 9).

³¹ O *Lancaster House Treaty*, assinado em 2010, veio estipular uma nova relação entre o Reino Unido e a França, no âmbito da defesa. O principal objetivo era aprofundar a cooperação entre os dois Estados e facilitar a partilha de encargos, quer na UE, quer na OTAN. Os elementos chave seriam a elaboração de tecnologia de armas nucleares e a interoperabilidade das forças armadas (Whitman, 2016: R45).

³² Emmanuel Macron (nascido em 1977) é presidente da França desde maio de 2017.

A França, apesar de agora não ter o apoio do Reino Unido, tem continuado a promover a integração ao nível da defesa europeia (*Idem*: 10).

Pouco tempo depois do referendo de 2016, a Alemanha e a França assinaram uma declaração conjunta sobre o fortalecimento da defesa comum na UE. A propósito desta declaração, Csornai (2017: 11) afirma que esta vem confirmar todos os compromissos destes Estados em liderar o processo de cooperação europeia em termos de defesa.

Apesar do bom relacionamento político entre Paris e Berlim, existem algumas diferenças na sua estratégia concernente à PCSD. Os franceses estão mais interessados numa política de defesa fortemente intergovernamental com o principal objetivo de atuar militarmente. Os alemães defendem uma *European Security and Defence Union* a longo prazo e com a preocupação de avançar o processo de integração europeu (Keohane, 2017: 58).

Porém, não era apenas com a França que a Alemanha ansiava estabelecer acordos de cooperação ao nível da defesa. Em março de 2017, o *Financial Times* publicava um texto onde se podia ler “Britain and Germany are set to sign a new defence co-operation deal after the UK launches Brexit, as Theresa May attempts to reinforce claims that she is not turning her back on Europe.” (Wagstyl, Parker, 2017). A notícia expunha ainda algumas opiniões de Angela Merkel, dizendo que “Merkel is equally determined that Britain’s European defence and security role is highlighted as a benefit for other states – and a signal that UK can expand some forms of European co-operation even after Brexit.” (*Idem*).

Além da preocupação destes dois países relativamente à manutenção da cooperação na Europa, agora bilateralmente, há ainda outro aspeto ao qual se mantêm atentos. Wagstyl e Parker (2017) destacam o motivo pelo qual este acordo acontece. Os países desejam passar a mensagem que existe uma frente comum na Europa oriental, onde a OTAN se tem sentido ameaçada por Moscovo devido à crise da Ucrânia e ao grande aumento das forças russas nas fronteiras ocidentais (*Idem*).

Apesar destes compromissos há autores que afirmam que o *Brexit* poderá deixar a UE significativamente reduzida em termos de influência enquanto ator securitário e de

defesa, levantando sérias questões sobre a credibilidade futura da União (Black, *et al.*, 2017: 145). O Reino Unido já demonstrou a sua vontade de continuar a contribuir para as operações da UE, mesmo depois da sua saída oficial da UE (*Idem*: 146).

A questão da manutenção de uma indústria europeia de segurança e defesa forte é vital, uma vez que o Reino Unido deixará de ser membro do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Será interessante para ambas as partes garantir que as regras do fundo se mantêm com a máxima flexibilidade, de modo a envolver as indústrias britânicas (*Idem*: 2 e 8).

A manutenção dos níveis atuais de cooperação transfronteiriça e no combate ao terrorismo e crime organizado pode ser dificultada. Os Estados-Membro podem manter os níveis de cooperação policial e judicial com o Reino Unido (o que não acontece com mais nenhum Estado que não é membro), devido à supremacia legal do direito da UE. Contudo, uma nova base legal para a partilha de informação entre o Reino Unido, as agências europeias e outros Estados-Membro necessitará de uma nova definição legal. A solução poderá passar por um novo tratado de segurança, como propôs a Primeira-Ministra britânica (*Idem*: 2).

Black *et al.* (2017: 144) referem também a importância do Reino Unido pertencer ao importante *Five Eyes network* e ao facto de que a maior partilha de *intelligence* ser com as agências europeias.

Whitman (2016: R47) refere que a não participação na PCSD terá um maior impacto para o Reino Unido, uma vez que, anteriormente conseguiam amplificar os interesses nacionais de política externa e de segurança para posições coletivas que passavam depois a ser defendidas pelos 28 Estados-Membro. Esta opinião faz ainda mais sentido se caracterizarmos o ambiente recente que a Europa tem vivido, pautado por um número elevado de ameaças securitárias. Estas ameaças (como o terrorismo transnacional e o crime organizado), bem como as vulnerabilidades transfronteiriças estão a crescer e ambas as partes devem ser capazes de responder eficientemente (Chalmers, 2018: 8).

Black *et al.* (2017: 145) dão a entender que o momento para o Reino Unido abandonar a UE não poderia ser pior: “The UK decision to leave the EU thus comes at a

moment when European institutions are already planning a more ambitious role or collective response to these issues”. Além destas questões, alerta ainda para a questão política “such as the risk that leaders become distracted by Brexit negotiations” (*Idem*).

Por outro lado, Black *et al.* (2017: 145) dizem que para a UE a saída do Reino Unido pode significar a oportunidade perfeita para o avanço da PCSD e para o aumento do orçamento e propostas da Agência Europeia de Defesa, com o objetivo de evoluir a integração europeia. Será que esta é uma visão razoável sabendo nós que o Reino Unido era o Estado que mais contribuía em todos os níveis para esta política?

Keohane (2017: 57) comprova a tentativa de avanço da PCSD referida por Black *et al.* (2017: 145), explanando que os chefes de governo dos Estados-Membro, com a aprovação do Reino Unido (que até à saída oficial da UE veta todas as decisões), aprovaram um pacote de três planos ao nível do desenvolvimento de capacidades, planeamento operacional e pesquisa científica em assuntos militares (no Conselho Europeu de dezembro de 2016).

Há ainda autores (*Idem*) que colocam em causa a credibilidade da UE enquanto ator militar e, ainda, a sua relação com a OTAN, a liberalização dos mercados de defesa e dos níveis de gastos com a defesa. Relativamente à segurança, afirma ainda: “On the security side, the EU risks losing one of its most experienced and capable security.” (*Idem*). No Anexo 19 conseguimos perceber os países que são membros da UE e da OTAN e os que são apenas membros da UE. Como podemos perceber, grande maioria dos Estados-Membro são também membros da OTAN.

Keohane (2017: 58) afirma que a relação bilateral entre a França e o Reino Unido a nível securitário, reforçada no *Lacanter House Treaty* (2010) é fulcral para reforçar a influência europeia na OTAN.

Apesar do foco essencial da nossa investigação ser o impacto do *Brexit* na PCSD, não poderíamos deixar de referir algumas implicações que este processo terá nas políticas de segurança e defesa do Reino Unido. Estas consequências revelam-se importantes, uma vez que o Reino Unido continuará a ser um país da Europa (enquanto área geográfica). Deste modo a sua política de segurança e eventuais medidas poderão afetar os seus países vizinhos e necessariamente a própria UE.

O Secretário de Estado para a defesa, Michael Fallon, proclamava passado um mês do referendo o seguinte discurso:

In conclusion, let me reassure you, Britain is not stepping back. On the contrary, we're stepping up. Standing up for our values. Strengthening NATO. Backing our nuclear deterrent. And seeking a stronger alliance than ever with you in the US. There's been much speculation in recent years about our defence and security policy. Let me reassure you. The UK is leaving the EU. But we've not forgotten that deterrence and defence are underpinned by cohesion and solidarity. We're still committed to those vital sinews of peace. And we remain committed to European security and we are not turning our back on Europe or the world." (Fallon, 2016).

Estas afirmações são bastante importantes para a definição do que será o futuro da relação entre o Reino Unido e a UE, mas essencialmente para a defesa europeia e de modo mais específico, a PCSD.

A esfera de atuação, enquanto ator securitário, do Reino Unido não passa apenas pela UE. Não devemos esquecer que este país tem assento permanente no CSNU e um papel importante na definição da agenda de segurança do mesmo. É ainda um dos principais membros da OTAN e dos poucos membros a atingir o objetivo de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) dedicado a despesas de defesa (Directorate-General for Internal Policies, 2017: 22). Cini e Borragán (2017: 16) afirmam que a partida do Reino Unido apenas irá diminuir os recursos diplomáticos e militares da UE.

Um *hard Brexit* terá consequências importantes para a política interna do país, nomeadamente a nível constitucional e territorial. O governo conservador percebeu a tempo estas implicações e, em junho de 2017 passa a uma abordagem de *soft Brexit*, principalmente relativamente à sua posição internacional nas áreas de comércio e política externa e de defesa (*Idem*: 14). Neste seguimento, o Reino Unido reorganizou a sua política externa, estabelecendo novas pontes com países como a China, Brasil, Austrália, Nova Zelândia, Índia, EUA e alguns Estados do Golfo. Contudo, estas novas pontes apenas poderão ser formalizadas com acordos quando o país deixar oficialmente a União (*Idem*: 16).

Lain e Nouwens (2017: 14) referem uma consequência essencial do *Brexit*, a perda de influência nas ações da UE que muitas vezes iam de encontro aos seus próprios

interesses nacionais e que ganhavam importância noutras plataformas como a ONU ou a OTAN. Também Smith (2015: 1) é da opinião que o *Brexit* terá sérias implicações para o papel do Reino Unido no mundo, na OTAN e na UE.

Relativamente à PCSD, a implicação imediata para o Reino Unido será a perda de influência em assuntos fulcrais de segurança europeia, por exemplo, no processo de tomada de decisão de missões da UE. Lain e Nouwens (2017: 14) relembram a importância do Reino Unido na aplicação de sanções contra a Rússia, que perderá agora a sua influência neste assunto.

Outros autores certificam que as capacidades do Reino Unido poderão ser alteradas em conformidade com a conjuntura securitária mundial, mas para tal é necessário que numa primeira fase o Reino Unido defina para as áreas de segurança e defesa as suas prioridades e objetivos (Black, *et al.*, 2017: 64).

A ocorrência de um efeito *spillover* ao nível da segurança é uma possibilidade decorrente se a tentativa de encontrar um acordo para a futura relação comercial falhar (Chalmers, 2018: 3). Chalmers (2018: 10) refere:

Brexit could undermine the UK's nascent recovery from recession and accelerate the relative economic decline of both the Eurozone and the UK. In doing so, it has the potential to further strengthen nationalist political forces across Europe, resurgent even in the EU's most powerful states.

Os líderes quer do Reino Unido, quer da UE, comprometeram-se em criar uma forte relação em termos de segurança. Contudo, existirão pressões para uma definição de uma identidade estratégica e política individual.

O ano de 2016 ficou marcado pelo referendo britânico mas foi também o ano de lançamento da Estratégia Global da UE (2016) que estabelece a ambição europeia de se afirmar cada vez mais como ator diplomático e de segurança internacional (Black, *et al.*, 2017: 70).

Se perspetivarmos a cooperação em segurança e defesa na Europa conseguimos perceber que esta é definida por três países que temos vindo a falar: Reino Unido, França e Alemanha (*Idem*: 71).

Mesmo após este processo de saída da UE, o Reino Unido irá continuar a cooperar com os seus aliados. Uma das opções será através de acordos específicos e com o principal objetivo de assegurar o seu poder de ator do sistema internacional. Esta questão pode ser observada no Anexo 21, onde se vê que o Reino Unido é um dos países onde a maior parte da população é da opinião que o país deve aumentar o seu investimento em defesa nacional. O Reino Unido é ainda o país que menos tem a opinião que a UE deve desempenhar um papel mais ativo nos assuntos mundiais, encontrando-se muito abaixo das opinião média dos outros países da União (observar Anexo 22).

Relativamente à defesa da Europa, Leonard e Röttgen (2018) são da opinião que a integração europeia só poderá ser legitimada se aumentar efetivamente a segurança, e que para tal será necessário criar novas capacidades operacionais com mais investimento, novas tecnologias e uma força de combate rápido. Estes autores referem ainda a questão de um exército único: “Rather than a European Army that would replace national military forces, this should be understood as an additional Army of Europeans” (*Idem*).

Juste e Peñas (2017: 243) afirmam “La narrativa dominante sobre la Unión Europea se ha construido en buena medida sobre la idea de un avance progresivo y continuo del proceso de integración en el que no cabía lugar para un retroceso o repliegue”, e ainda, “Los efectos del Brexit pueden hacer tambalear los equilibrios existentes en el seno de la UE” (*Idem*: 279).

De modo mais específico, quais poderão ser as desvantagens para a UE da não participação do Reino Unido na PCSD? O *Brexit* mudará as prioridades em material de política externa e segurança da Europa? As opiniões divergem entre uma UE enquanto ator global que perderá poder a nível geográfico, económico, político e militar, e uma UE enquanto ator securitário global, mais assertivo e focado no desenvolvimento da PCSD (Black, *et al.*, 2017: 71). A segunda hipótese é sem dúvida a que nos parece mais viável.

3.3. Possíveis cenários para a futura relação de segurança e defesa Reino Unido - União Europeia

Na sequência do *Brexit* e tendo em consideração todas as implicações na PCSD referidas no subcapítulo anterior são várias as possibilidades para a futura relação de segurança e defesa do Reino Unido com a UE e, como tal, alguns autores já se dedicaram a prever estes cenários, nomeadamente Ham (2016), Black *et al.* (2017) e Whitman (2016).

Ham (2016) apresenta três diferentes cenários possíveis: *Civilian Power Europe Redux*, *PESCO Plus UK* e *Unleashed Continental Europe*.

O primeiro cenário, intitulado *Civilian Power Europe Redux* (*Idem*: 7), é baseado na viragem da Europa para um *civilian power*, acentuando a potência civil na qual a região se tem tornado no decorrer dos últimos anos. Esta viragem é visível na *Global Strategy on Foreign and Security Policy* (2016). Este documento vem substituir a *EU's Security Strategy* (2003) e mantém a sua *comprehensive approach* tradicional.

Apesar de ter sido a PCSD a iniciar a cooperação bilateral entre o Reino Unido e a França, ambas as nações parecem ter vindo a perder interesse no poder europeu ao nível securitário (*Idem*: 7-8).

Na *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review* (SDSR) de 2015 (HM Government, 2015), o Reino Unido afirma que os seus principais objetivos de segurança nacional são:

- *protect our people;*
- *project our global influence;*
- *promote our prosperity.*

Este documento refere a OTAN como o centro da sua política de defesa e confirma a especial relação que possuiu com os EUA (tanto a nível securitário como a nível económico) (Ham, 2016: 7). Enfatiza ainda as relações bilaterais com França, Alemanha e Polónia. Apesar do ênfase dado reitera o compromisso de um aprofundamento da cooperação em defesa com a União e, especificamente, com a PCSD (*Idem*: 8).

Se analisarmos a *National Security Capability Review* de 2018 (HM Government, 2018) podemos perceber que os objetivos se mantêm de igual forma. Ham (2016: 8) explica: “A moderated and phased Brexit does not negatively impact upon the prosperity and stability of continental Europe, and hence does not undermine Britain’s overall security”. Será esta uma possível resposta para não ter sido dada tanta importância ao *Brexit* neste documento?

Contudo, o *Brexit* tem limitado significativamente as capacidades militares da PCSD e acaba por encorajar a União a aproveitar a oportunidade de desvanecer esta vertente militar na sua política. Deste modo, transformar-se-ia apenas num *civilian power*. Ham (2016: 10) é da opinião que sem o Reino Unido, a UE se torna um *small power* e pode finalmente ajustar as suas ambições às suas capacidades.

Grande parte dos Estados-Membro têm reduzido os seus orçamentos em matéria de defesa, demonstrando as falhas na vontade política e estratégica de planeamento do uso da força militar (*Idem*).

Relativamente à Agência Europeia de Defesa, para este cenário, o *Brexit* veio terminar a participação do Reino Unido na mesma. O Reino Unido possuiu um papel muito importante nos projetos chave da agência devido às suas capacidades industriais de defesa e à sua experiência militar (*Idem*: 11). Por outro lado, o Reino Unido e a UE não têm conflitos de interesses na maioria dos assuntos chave de política externa e de segurança. Assim, e como o Reino Unido já demonstrou a sua vontade, há a possibilidade de se associarem em várias posições numa base *ad hoc*³³ (*Idem*). Para sintetizar este cenário, em que a UE se aproxima da exclusividade de constituir um *civilian power*, Ham (*Idem*) refere que: “The UK follows its traditional whole-of-government approach to security which notionally corresponds to the EU’s ‘comprehensive approach’”.

O segundo cenário, intitulado *PESCO Plus UK* (2016: 12), é baseado no mecanismo Cooperação Estruturada Permanente³⁴. Este mecanismo foi introduzido com o Tratado de Lisboa e está estipulado no artigo 46.º do Tratado da UE (ToL). O Reino

³³ Este termo em latim indica “para esta finalidade”, ou seja, é algo que apenas é realizado com um único fim em específico.

³⁴ Em inglês, CEP passa a denominar-se PESCO.

Unido demonstra-se aberto a iniciativas da PCSD, apesar de se observar uma preferência pelo desenvolvimento de cooperação em matéria de defesa numa base bilateral. O autor sugere a aplicação desse mecanismo, entre o Reino Unido e os Estados-Membro, de forma a manter as relações de cooperação em matéria de segurança e defesa (*Idem*: 12). Apesar de sugerir esta hipótese, Ham (*Idem*) reitera:

The common view that the UK constituted the main barrier to more political and defence cooperation within the EU turns out to be wrong and outdated. Even after Brexit, further EU cooperation within the EU turns out to member states, both big and small. Despite paying lip-service to the ‘European idea(l)’, France remains staunchly sovereigntist.

Depois de muitas tentativas para acelerar o processo de integração europeia ao nível da cooperação em segurança e defesa, foi necessário aceitar-se a intenção britânica de realizar ligações entre o Reino Unido e alguns Estados-Membro da UE, apesar de fazerem parte da União (*Idem*). O *Brexit* veio encorajar países como a França e Alemanha a abrir horizontes relativamente à possibilidade de aplicar a Cooperação Estruturada Permanente como um mecanismo para manter a cooperação bilateral em matéria de segurança e defesa. O principal objetivo seria fortalecer a ambição de uma União Europeia de Defesa (UED) (*Idem*: 13).

No Conselho Europeu de novembro de 2014 discutiu-se que a Cooperação Estruturada Permanente é exclusivamente dedicada à defesa e, como tal, representa uma união de defesa sem que ninguém a queira denominar assim. Também o Relatório Solana de 2015, intitulado *More Union in European Defence*, refere a PESC como o instrumento de gestão das capacidades militares complexas da UE (*Idem*: 13-14).

As primeiras iniciativas relativas à Cooperação Estruturada Permanente foram lideradas pela França e Alemanha e tiveram como principal objetivo desenvolver uma nova “variable security and defence geometry” (*Idem*: 14) vinculativa às capacidades militares e ambição política dos Estados-Membro. O *Brexit* acabou por estimular a França a ativar a Cooperação Estruturada Permanente com a Alemanha e com o principal objetivo de obter o melhor de ambas as esferas: “opening a path towards a European Defence Union; while maintaining close bilateral defence ties with the UK.” (*Idem*: 15).

O Reino Unido tem todo o interesse em que a UE não caia apenas na zona de conforto enquanto *civilian power* e que possa continuar a manter um nível de cooperação em defesa elevado, realizando acordos com países considerados terceiros à UE (*Idem*). Para Ham (*Idem*), a Cooperação Estruturada Permanente é vista como a solução para manter a relação entre Reino Unido e a União: “Against this background, PESCO is now considered possible (and even necessary) to compensate for the loss of Britain’s defence relationship with the UK, now that it has left the EU”.

Este mecanismo vai ainda demonstrar que na realidade a política externa, de segurança e defesa é liderada na Europa por Estados poderosos e ativos que, em pequenos grupos se vão juntando. Ham (*Idem*) afirma que a Alemanha, França e Polónia³⁵, no caso anexação da Crimeia por parte da Rússia, são um exemplo desta realidade. Neste cenário, a principal ideia é que a Cooperação Estruturada Permanente vai estruturar estas iniciativas e permitir ao Reino Unido continuar a participar na PCSD mas com uma base mais flexível. A lógica será de possuir uma maior flexibilidade incorporada numa estrutura institucional forte (*Idem*: 16). Também Black *et al.* (2017: 150) concordam com a opção da Cooperação Estruturada Permanente e de uma maior integração ao nível da defesa europeia: “It is also reflected in debates about whether to pursue EU defence integration through the mechanisms of Permanent Structured Cooperation, or through a more *ad hoc* and flexible ‘Schengen for defence’, potentially involving non-EU member states”.

O terceiro cenário, intitulado *Unleashed Continental Europe* (Ham, 2016: 18), supõe que a UE vai aproveitar a oportunidade da saída do Reino Unido para combinar os seus planos de desenvolver uma união política de pleno direito, incluindo a União Europeia de Defesa.

Para este cenário, o *Brexit* trará benefícios para o Reino Unido, mas também para a PCSD da UE (*Idem*). O Reino Unido continuará cético relativamente ao facto do desenvolvimento da PCSD. Ham (*Idem*) afirma que a UE adotará as sugestões mais práticas para a PCSD que foram apresentadas no *Solana Report* de 2015, entre elas:

³⁵ Denominados *Weimar Triangle*.

A permanent EU military headquarters has been set up in Brussels; high-level decision-making on the CSDP has been improved, most notably by organizing regular defence debates within the European Council and a new ministerial forum for consultation on decision-making; the levels of common funding for EU operations have increased; PESCO has finally taken off; and plans are made to strengthen the CSDP so that it can make a robust contribution to territorial defence that is complementary to NATO.

A saída do Reino Unido da União veio abrir espaço para a UED, seguindo os modelos já existentes da União Económica e Monetária e da União da Energia para a Europa, tentando provar que há espaço para a tão esperada viragem na PCSD (*Idem*: 19). A *2016 European Global Strategy* foi o documento que lançou as novas ambições, incentivando a revisão do processo da PCSD, e tendo em conta o ambiente estratégico europeu pós-*Brexit* (*Idem*). Este cenário assume que o *Brexit* vem acelerar a transformação da *EU's Political Union* numa Europa federal de pleno direito. Este modelo federalista aplicado à UE implicará uma forte componente de segurança e defesa (*Idem*).

Brexit has shown that leaving the EU is a viable option, making the disintegration of the EU possible in cases of other member states wanting to follow the UK's path towards the exit. The drive towards a federal Europe has become necessary to forestall further fragmentation by making a United States of Europe irreversible. Second, the EU realizes that Brexit not only recalibrates Europe's security balance, but also further limits its military relevance to US policy-makers. (*Idem*: 19-20).

Para Ham (2016: 20), este processo tornará a UE num *small power*, fazendo a escolha entre uma UE federal, com uma PCSD e UED sólida, e a escolha realística de manter os Estados-Membro a bordo, salvaguardando ainda a OTAN. Ham (2016: 21), em forma de conclusão, afirma:

First, if Brexit is managed well (the Flexit option), the EU will face an existential choice: take the Civilian Europe path (that is, abandon the CSDP as we know it); opt for a United States of Europe (replete with a European Defence Union); or choose a flexible defence cooperation that includes the UK (albeit at arm's length). Brexit is likely to be the catalyst for a thorough revision of the CSDP.

Ham (*Idem*) é da opinião que o *Brexit* não poderá, de forma alguma, minar a segurança da União. O autor expressa assertivamente:

The ‘PESCO Plus UK’ scenario will therefore be the best choice for both the EU and the UK, offering opportunities to deepen security and defence integration within a solid EU context for committed member states, while keeping open the option of *ad hoc* cooperation with like-minded external partners such as the UK and the US (*Idem*: 22).

Por último, Ham (*Idem*) afirma que a União se tornará verdadeiramente num *small power* após a saída do Reino Unido. Para este autor, a Europa será menos importante enquanto potência global, o seu impacto em política externa reduzirá, diminuindo também a sua influência a nível geográfico, económico, político e militar. Este cenário parece-nos o menos provável.

Black *et al.* (2017: 150) afirmam que o Reino Unido tem muitas opções, incluindo basear-se em outros modelos já existentes e aplicados pela União, nomeadamente o que caracteriza as relações com a Noruega, Suíça, Canadá ou Turquia. Poderá ainda candidatar-se individualmente a cada instituição europeia:

The potential need to develop bespoke new models for institutional cooperation to suit the specifics of the UK could set precedents for other states such as Norway, Switzerland or even the US, with input to EU institutions but remain formally at the Union’s periphery (*Idem*).

De forma mais específica referem um estatuto enquanto associado na *European Union Agency for Law Enforcement Cooperation* (Europol), e um acordo administrativo para a Agência Europeia de Defesa (*Idem*).

Whitman (2016: R48) apresenta várias opções para esta relação, tanto ao nível da PESC como da PCSD: *Integrated Player*, *Associated Partner* e *Detached Observer*. O **Quadro 2** retrata as principais e mais credíveis possibilidades para a relação do Reino Unido com a UE. Apesar de a nossa investigação se basear apenas na PCSD faz sentido obter uma visão mais geral e incluir as propostas do autor para a PESC. Afinal, a PCSD é parte integrante da mesma.

Quadro 2 - Cenários futuros para a relação do Reino Unido e a UE no âmbito da PESC e da PCSD.

	Battlegroups	European Defence Agency	Working Groups	Political and Security Committee	CSDP		Foreign Affairs Council Membership
					Civilian Operations	Military Operations	
Full EU membership	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Integrated player	YES	ASSOCIATE MEMBER	NO	SPECIAL STATUS (cooperation on selected agenda)	YES	YES	SPECIAL STATUS (in-Council cooperation on selected agenda)
Associated Partner	Permanent participation	Administrative Agreement	NO	NO	Framework Participation Agreement		NO (Norway model –foreign policy synchronisation on 'dialogue' basis)
Detached observer	NO	NO	NO	NO	Case-by-case basis	NO	NO

Fonte: Whitman, 2016: R48.

Analisando todos os cenários e modelos propostos por estes autores percebemos a complexidade da definição desta relação futura entre a União e o Reino Unido. Daí conseguirmos também encontrar uma explicação para a demora do processo negocial.

Ao nível dos assuntos securitários e de defesa parece-nos que o meio-termo será a decisão acertada. O facto do Reino Unido possuir a possibilidade de realizar acordos com as instituições europeias constitui a decisão mais acertada. Deste modo, poderá assim integrar a PCSD nos assuntos que coincidam com os seus interesses nacionais, não colocando em causa a sua soberania. Soberania esta que colocou em causa a permanência do Reino Unido enquanto Estado-Membro da União. Além de não colocar em causa o seu âmbito nacional, também não bloqueará o avanço e aprofundamento da PCSD.

Coloca-se agora a questão: e se os restantes Estados-Membro tiverem a vontade de efetuar apenas acordos nas áreas que lhes convêm, de acordo com os seus interesses nacionais? Esta é uma pergunta que pode vir a decidir o futuro da integração europeia, não apenas ao nível da segurança e defesa, mas ainda politicamente.

Considerações Finais

O motivo pelo qual se elaborou este estudo foi a necessidade de descodificação das implicações do *Brexit* na Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia. Esta era a nossa principal problemática e, para tal, foi necessário encontrar os meios que nos conduziram à compreensão desta questão. Através de documentos oficiais da União Europeia, do governo do Reino Unido, dos movimentos que lideraram as campanhas para o *Brexit*, de relatórios aprofundados de centros de investigação sobre a segurança e defesa da Europa, artigos científicos de especialistas na área e de monografias foi possível aprofundar a busca pelos objetivos da investigação.

O Intergovernamentalismo sobressaiu enquanto teoria da Integração Europeia para a efetivação da interligação entre o âmbito teórico e conceptual e o tema em específico. Diretamente interligada com a União Europeia, esta teoria foi essencial para a exposição da complexidade da Política Comum de Segurança e Defesa.

Se o principal objeto de estudo do Intergovernamentalismo é a dinâmica do processo de integração europeia então é pertinente que se interligue a definição de interesses nacionais e os jogos de poder entre os Estados-Membro. Estes jogos englobam a existência de cooperação, uma vez que é um dos meios para cada Estado conseguir atingir os seus próprios interesses. Para todos os Estados conseguirem atingir os interesses nacionais identicamente, as políticas comuns da União devem estar em conformidade com esses interesses. Para tal, o processo decisório será obrigatoriamente regido pela regra da unanimidade. Em específico, a mais-valia de assentar a nossa investigação no Intergovernamentalismo foi a de assistir a perceção do processo de tomada de decisão da PCSD, e consequente desenvolvimento da mesma.

Após a clarificação da política, esta teoria verificou-se a chave para o estudo pois ajuda a demonstrar as razões que, na nossa opinião, levaram o Reino Unido a abandonar a União Europeia. O Intergovernamentalismo explica o porquê da saída do Reino Unido da UE: a manutenção dos interesses nacionais e da soberania nacional.

Realizada uma abordagem exploratória sobre a PCSD da UE, foi necessário relacioná-la com o *Brexit*. Para tal, foram colocadas algumas hipóteses no início da investigação que agora confrontamos com os dados observados.

A primeira hipótese referia-se à PCSD e à sua evolução positiva nos próximos anos, impulsionada pelo *Brexit* (hipótese A). Conseguimos perceber a definição e desenvolvimento desta política ao longo dos últimos anos e, em especial, com o Tratado de Lisboa. Consideramos que o *Brexit* impulsionou positivamente e impulsionará cada vez mais a evolução ao nível securitário e de defesa. A futura saída do Reino Unido da equação do processo de decisão favorece as potências com capacidades civis e militares emergentes: a França e a Alemanha.

Relativamente à hipótese B, “A saída do Reino Unido do processo decisório em matéria de segurança e defesa europeia facilitará este processo”, vem completar o pensamento da hipótese anterior. De facto, o processo de tomada de decisão sairá facilitado, uma vez que é pautado pela regra intergovernamental da unanimidade e o Reino Unido se tem demonstrado o principal, e na maioria das vezes único, opositor às decisões da PCSD.

A hipótese C afirma que o *Brexit* afetará diretamente o processo de desenvolvimento das políticas de segurança e defesa da UE. Não podemos comprovar totalmente esta hipótese pois as políticas de segurança e defesa da UE não estão apenas dependentes da PCSD ou dos Estados-Membro. Além disso, a perda da principal potência securitária e militar da Europa será uma dificuldade que a União terá que superar. Depois de analisados vários autores sobre esta hipótese podemos concluir que as opiniões se dividem entre uma União reestruturada e mais assertiva enquanto ator securitário global e uma União caracterizada por um decréscimo de poder a vários níveis.

A hipótese D explicita que o Reino Unido continuará a cooperar com a UE em matéria de segurança e defesa. Esta afirmação foi comprovada e um exemplo desta realidade futura é a vontade política que os discursos dos líderes europeus, quer do Reino Unido quer da União Europeia, ilustram.

Seguidamente, a penúltima hipótese referia que o Reino Unido criará alianças bilaterais com Estados-membros da UE (hipótese E). A política externa deste país é pautada por fortes relações diplomáticas com outros países, especialmente outras potências securitárias mundiais. Assim, seria de esperar que estabelecesse novas

alianças ou reforçasse acordos antigos com Estados-Membros da UE. Esta questão comprova-se ao analisar os novos movimentos diplomáticos ao nível da segurança estabelecidos bilateralmente do Reino Unido com a França e a Alemanha.

A última hipótese afirmava que a futura relação Reino Unido/UE seria no âmbito constitucional de “Acordo com país terceiro” (hipótese F). Apesar de não nos ter sido possível comprovar esta hipótese devido ao atraso do processo negocial, podemos arriscar a previsão, com base nos futuros cenários propostos por alguns autores, que o Reino Unido terá privilégios em algumas matérias que outros países terceiros à União não possuem.

Foi possível perceber durante esta investigação, e através da verificação final das hipóteses de estudo, que o *Brexit* terá várias implicações diretas na Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia. Deste modo, o nosso trabalho contribui para uma melhor compreensão do processo de saída do Reino Unido da UE e do impacto deste processo no progresso da política comum europeia em matéria de segurança e defesa.

Para cumprir o principal objetivo deste trabalho, ou seja, compreender que consequências terá o *Brexit* sobre a segurança e a defesa da União foi necessário definir no início do estudo objetivos específicos. Deste modo, podemos concluir que foi realizada uma contextualização das políticas de segurança e defesa no seio da UE, em específico da PCSD; que conseguimos perceber a evolução destas políticas até aos dias de hoje; que avaliámos a relevância do Reino Unido para a segurança e defesa da UE e com isso compreendemos de que forma o *Brexit* poderá afetar a alteração da PCSD, bem como as possíveis consequências e alterações nestas políticas da UE; que foi possível explicitar o processo *Brexit* e toda a sua evolução dentro das balizas cronológicas da investigação; e por fim, conseguimos detetar alguns dos cenários para a futura relação Reino Unido/UE em matéria de segurança e defesa.

Deste modo, pode afirmar-se que os objetivos estipulados para esta investigação foram atingidos. Importa de igual forma referir algumas das limitações da investigação. Não nos é possível examinar todas as dimensões, variáveis e informações relacionadas com o tema, apesar de completarem o estudo. Daí, a necessidade de seleção de fontes de

informação e tópicos específicos a ter em conta. Outra limitação relativamente a este tema em específico, e com a qual nos deparamos, foi a linha ténue entre o pensamento dedutivo científico e os preconceitos do pensamento viciado pela comunicação social, e não só, sobre o assunto.

Sabemos que é sempre possível analisar o mesmo tema de várias perspetivas e através de meios diferentes. Poderá ser interessante analisar as distintas fases do processo de negociação entre o Reino Unido e a UE e até a tipologia constitucional do novo acordo, clarificar a influência dos meios de comunicação social britânicos relativamente ao resultado do referendo, realizar uma análise constitucional do impacto do *Brexit* na legislação do Reino Unido, perceber se o Reino Unido abandonou de facto a União Europeia e ainda estudar, depois de definida, a relação ao nível securitário e de defesa entre o Reino Unido e a UE. Estas são algumas questões de investigação que tencionamos desvendar futuramente e que também incentivamos e desafiamos o leitor a perseguir.

Não obstante, há ainda outra possibilidade que não foi equacionada. O *Brexit* encontra-se em fase negocial, não se encontrando concluído. Ainda é possível que o Reino Unido volte atrás com a sua decisão ou que se realize um novo referendo. Se tal acontecer, apesar de não o considerarmos provável, o Reino Unido sairá com uma posição enfraquecida que terá igualmente influência na PCSD.

O que leva os outros Estados-Membro a fazer parte da União Europeia atualmente? A necessidade do sentimento de segurança. As ameaças que a Europa vive hoje são diferentes e de uma escala superior. Deste modo, ameaças coletivas exigem respostas coletivas e os Estados terão de estar preparados para ceder soberania se os benefícios forem justificáveis.

Os líderes europeus devem debater se a Política Comum de Segurança Defesa é o caminho para a segurança coletiva da União e quais os esforços que estão dispostos a realizar para a obtenção deste objetivo.

Na nossa opinião, o aprofundamento e desenvolvimento desta política é o rumo a ser tomado. A vulnerabilidade da Europa é cada vez maior e como tal é urgente um investimento em segurança. Por último, há ainda outra questão com a qual todos nos

debatermos e que deve ser alvo de atenção: Qual o modelo de integração europeia que a União Europeia deve seguir?

“Since the security of any one referent object or level cannot be achieved in isolation from the others, the security of each becomes, in part, a condition for the security of all.”

(Buzan, 2011: 23)

Referências Bibliográficas

Fontes Primárias

Assembleia da República, Resolução n.º 67/2003. *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados*.

Comissão Europeia, Boletim, 1990/CE 11-1990 *Carta de Paris para uma Nova Europa*.

Comissão Europeia, Declaração 2016/ 16/2329/CE24/06/2016 *Declaração conjunta de Martin Schulz, Presidente do Parlamento Europeu, Donald Tusk, Presidente do Conselho Europeu, Mark Rutte, Presidência rotativa do Conselho da UE, e Jean-Claude Juncker, Presidente da Comissão Europeia*.

Comissão Europeia, Documento de Reflexão 2017/315/COM07/06/2017 *Documento de Reflexão Sobre o Futuro da Defesa Europeia*.

Comité international de coordination de mouvements pour l'unité européenne, 1948. *Congrès de l'Europe, La Haye, mai 1948: résolutions*. Paris/Londres.

Conselho Europeu, Boletim 2001/UE 10-2001 *Declaração dos Chefes de Estado ou de Governo da União Europeia e do Presidente da Comissão: Seguimento dos atentados de 11 de setembro e luta contra o terrorismo*.

Conselho Europeu, Boletim 2001/UE 9-2001 *Conclusões e Plano de Acção do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001*.

Conselho Europeu, Boletim 2003/UE 12-2003 *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas de Dezembro de 2003*.

Conselho Europeu, Boletim das Conclusões da Presidência 1999/UE 12-1999 *Conselho Europeu de Helsínquia de 1999: Declaração do Milénio*.

Diário do Governo de 28 de julho de 1949. *Tratado do Atlântico Norte*. I Série, n.º 165.

Directorate-General for Internal Policies, European Parliament 2017 The Brexit Negotiations: An Assessment of the Legal, Political and Institutional Situation in the UK.

European Council Cover Note 2017/XT 20001/17/EC29/03/2017 United Kingdom notification under Article 50 TEU.

European Council Report 2017. EC/08/12/2017 On progress during phase 1 of negotiations under article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union. Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government.

Gorjão-Henriques, M. (org.), 2010. *Tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina.

Martins, A. M. G., Roque, M. P., 2004. *O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*. Coimbra: Almedina.

Sande, P. A. (dir./coord.), 2008. *60 anos de Europa: Os Grandes Textos da Construção Europeia*. Lisboa: Gabinete em Portugal – Parlamento Europeu.

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992. *Tratado da União Europeia*. Bruxelas/Luxemburgo: CECA-CEE-CEEA.

União Europeia, 1957. *Tratado Institutivo da Comunidade Económica Europeia*.

União Europeia, 1992. *Tratado da União Europeia*.

União Europeia, 1997. *Tratado de Amesterdão*.

União Europeia, 2001. *Tratado de Nice*.

União Europeia, 2005. *O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*.

União Europeia, 2007. *Tratado de Lisboa*.

United Nations, 1970. “Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations (A/8082)”, *Resolution adopted by the General Assembly, 2625 (XXV)*. General Assembly – Twenty-Fifth Session.

United Nations, 2008. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. New York: United Nations Department of Public Information.

Fontes Secundárias

Monografias

Amante, M. F., 2014. Identidade. *In*: N. C. Mendes, F. P. Coutinho, (org.). *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, pp. 255-257.

Andrade, E. S., 2008. “Personalidade Jurídica e Responsabilidade Internacional das Organizações Internacionais” *In*: M. S. d’O. Martins (coord.). *Estudos de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*. Lisboa: AAFDL.

Berstein, S., Milza, P., 2007. *História da Europa: Do século XIX ao início do século XXI*. Lisboa: Plátano Editora.

Blainey, G., 2009. *Uma Breve História do Século XX*. Alfragide: Livros d’Hoje/Publicações Dom Quixote.

Bono, G., 2013. EU Police Missions. *In*: Chandler, D., Sisk, T. D. (ed.). *The Routledge Handbook of International Statebuilding*. London: Routledge, p. 350-361.

Booth, K., 2014. Global Security. *In*: Kaldor, M., Rangelov, I. (ed.). *The Handbook of Global Security Policy*. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd. Cap. 1.

Bretherton, C., Vogler, J., 2006. *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.

Buzan, B., 2011. The National Security Problem in International Relations. In: C. W. Hughes, L. Y. Meng (ed.). *Security Studies: A Reader*. Oxon: Routledge. Cap. 3.

Buzan, B., Hansen, L., 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Câmara, J. B., 2016. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Cascais: Princípiã Editora.

Carpentier, J., Lebrun, F. (dir.), 2002. *História da Europa*. Lisboa: Editorial Estampa.

Christiansen, T., 2016. Governance in the European Union. In: M. Cini, N. P.-S. Borragán. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 7.

Church, C., Phinnemore, D., 2016. From the Constitutional Treaty to the Treaty of Lisbon and Beyond. In: M. Cini, N. P.-S. Borragán. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 3.

Cini, M., Borragán, N. P.-S., 2016. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Clarke, M., 1992. *British External Policy-making in the 90's*. London: Royal Institute of International Affairs/MacMillan.

Craig, P., Búrca, G., 2003. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press.

Csornai, Z., 2017. *Evaluating the Effects of Brexit on the EU's Common Security and Defence Policy*. Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade.

Departamento de Informação Pública das Nações Unidas (DIPNU), 2014. *Factos Essenciais sobre as Nações Unidas*. Bruxelas: Centro Regional de Informação das Nações Unidas (UNRIC).

- Dorman, A. M., 2014. National Security and the United Kingdom. *In*: A. M. Dorman, J. P. Kaufman (ed.). *Providing for National Security: a comparative analysis*. Stanford: Stanford University Press. Cap. 5.
- Dover, R., Kristensen, A. M. F., 2016. The European Union's Foreign, Security, and Defence Policies. *In*: M. Cini, N. P.-S. Borragán. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 17.
- Drachenberg, R., Brianson, A., 2016. Policy-making in the European Union. *In*: M. Cini, N. P.-S. Borragán. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 14.
- Droz, B., Rowley, A., 1999. *História do Século XX: O Nascimento do Mundo Contemporâneo*. 2º Volume. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Duroselle, J.-B., 2001. *História das Relações Internacionais: de 1919 a 1945*. Lisboa: Edições Texto & Grafia.
- Fairhurst, F., Vincenzi, C., 2003. *Law of the European Community*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Farago, F., 2007. *As Grandes Correntes do Pensamento Político*. Porto: Porto Editora.
- Fernandes, A. H., 2014. Estratégia. *In*: N. C. Mendes, F. P. Coutinho, (org.). *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, pp. 197-200.
- Fernandes, A. J., 2010. Organizações de Cooperação nos Domínios da Segurança e Defesa da Europa. *In*: J. M. de Campos, (coord.). *Organizações Internacionais*. Coimbra: Wolters Kluwer/Coimbra Editora, p. 697-772.
- Fernandes, A. J., 2014. *Introdução à Ciência Política: teorias, métodos e temáticas*. Porto: Porto Editora.

Fernandes, J. P. T., 2009. *Teorias das Relações Internacionais: Da abordagem clássica ao debate pós-positivista*. Coimbra: Edições Almedina.

Ferreira, M. J. M., 2005. *A Política Externa Europeia: Uma reflexão sobre a União Europeia como actor internacional*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Fierke, K. M., 2013. Constructivism. In: T. Dunne, M. Kurki, S. Smith (ed.). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 10.

Gilbert, M., 2002. *Winston Churchill: Biografia*. Lisboa: Bertrand Editora.

Guerra, S., McLaren, L. M., 2016. Public Opinion and the European Union. In: M. Cini, N. P.-S. Borragán. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 25.

Hobsbawm, E., 2008. *A Era dos Extremos: História Breve do Século XX (1914-1991)*. Lisboa: Editorial Presença.

Hughes, C. W., Meng, L. Y. (ed.), 2011. *Security Studies: A Reader*. Oxon: Routledge.

Huntington, S. P., 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

Hutchings, K., 2009. Immanuel Kant. In: J. Edkins, N. Vaughan-Williams (ed.). *Critical Theorists and International Relations*. Oxon: Routledge, pp. 217-220.

Ifestos, P., 1987. *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy?*. England/USA: Avebury.

Juste, A. M., Peñas, V. N., 2017. *Historia de la construcción europea desde 1945*. Madrid: Alianza editorial.

- Keohane, D., 2017. Brexit and European Insecurity. *In: O. Thränert, M. Zapfe (ed.). Strategic Trends 2017: Key Developments in Global Affairs*. Zurich: Center for Security Studies, ETH Zurich.
- Keylor, W. R., 2001. *História do Século XX: Uma Síntese Mundial*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Knutsen, T. L., 1992. *A history of International Relations theory*. Manchester/New York: Manchester University Press.
- Kolodziej, E. A., 2005. *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laureano, A., 2012. *Noções Sumárias Essenciais de Direito Internacional*. Porto: Almeida & Leitão.
- Lebow, R. N., 2013. Classical Realism. *In: T. Dunne, M. Kurki, S. Smith (ed.). International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 3.
- Lowe, V., 2007. *International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Macshane, D., 2017. *Brexit, no exit: Why (in the End) Britain Won't Leave Europe*. London: L. B. Tauris.
- Malchow, H. L., 2016. *History and International Relations: From the Ancient World to the 21st Century*. London/New York: Bloomsbury Academic.
- Malik, S., 2015. Framing a discipline. *In: P. Hough, S. Malik, A. Moran, B. Pilbeam. International Security Studies: Theory and Practise*. Oxon: Routledge. Cap. 1.
- Maltez, J. A., 2002. *Curso de Relações Internacionais*. S. João do Estoril: Princípia Editora.

Marinho, A. R., 2008. *Soft Power nas Relações Internacionais*. In: M. S. d'O. Martins (coord.). *Estudos de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*. Lisboa: AAFDL.

Martins, M. G., 2003. *Relações Internacionais na Era da Globalização*. Sintra: Pedro Ferreira – Artes Gráficas.

Martins, P. F., 2006. *O Princípio do Primado do Direito Comunitário sobre as Normas Constitucionais dos Estados-Membros: Dos Tratados ao Projecto de Constituição Europeia*. Estoril: Princípia Editora.

Mendes, N. C., 2014. Guerra Fria. In: N. C. Mendes, F. P. Coutinho, (org.). *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, pp. 239-241.

Mendes, P., 2014. As Relações Internacionais como Ciência Social: Dialética entre História e Teoria. In: F. Sousa, P. Mendes (coord.). *Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. XV-XXXVI.

Michalski, A., 2005. The EU as a Soft Power: the Force of Persuasion. In: J. Melissen (ed.). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. New York: Palgrave Macmillan, p. 124-144.

Milward, A. S., 1992. *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge.

Mongiardim, M. R., 2007. *Diplomacia*. Coimbra: Almedina.

Moreira, A., 2005. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.

Morgenthau, H. J., 2003. *A Política Entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

Nogueira, J. F., 1999. Defesa. In: J. Colaço, G. Vicente (coord.). *Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira de Cultura*. Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo, p. 1087-1088.

Nye, J. S., 2002. *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva.

Nye, J. S., 2004. *Soft Power: The Means to Success World Politics*. New York: Public Affairs.

Nye, J. S., 2012. *O Futuro do Poder*. Lisboa: Temas e Debates.

Oliveira, A. J., 2011. *Resolução de Conflitos: O Papel do Instrumento Militar no Actual Contexto Estratégico: O exemplo do Kosovo*. Lisboa: Esfera do Caos.

Phinnemore, D., 2016. The European Union: Establishment and Development. In: M. Cini, N. P.-S. Borragán. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 2.

Pires, M. L., 1999. Defesa Militar. In: J. Colaço, G. Vicente (coord.). *Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira de Cultura*. Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo, p. 1101.

Pistone, S., 2004. Interesse Nacional. In: N. Bobbio, N. Metteucci, G. Pasquino. *Dicionário de Política*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, pp. 641-642.

Rados, M., 2003. *A Política Externa da União Europeia*. Lisboa: O Espírito das Leis Editora.

Reis, L., 2017. *A Construção do Ator Securitário Europeu: A Hora das Escolhas*. Lisboa: Chiado Editora.

Rémond, R., 2011. *Introdução à História do Nosso Tempo: Do Antigo Regime aos Nossos Dias*. Lisboa: Gradiva.

Ribeiro, M. A., 2010. A Organização das Nações Unidas. In: J. M. de Campos (coord.). *Organizações Internacionais*. Coimbra: Wolters Kluwer/Coimbra Editora, p. 211-328.

Room, A., 1986. *Dictionary of Britain: An A-Z of the British way of life*. Oxford: Oxford University Press.

Rosamond, B., 2016. Theorizing the European Union after Integration Theory. In: M. Cini, N. P.-S. Borragán. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 6.

Ruel, T., 2014. Governação Multinível. In: N. C. Mendes, F. P. Coutinho (Org.). *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, p. 229-231.

Russet, B., 2013. Liberalism. In: T. Dunne, M. Kurki, S. Smith (ed.). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press. Cap. 5.

Sande, P. de A., 2005. Método Intergovernamental. In: C. Coelho (ed.). *Dicionário de Termos Europeus*. Lisboa: Alêtheia Editores.

Santos, V. M., 2009. *Teoria das Relações Internacionais: Cooperação e Conflito na Sociedade Internacional*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

Saraiva, M. F., 2001. *Governance: Um Caminho para a Segurança Cooperativa*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas.

Sidjansjki, D., 1996. *O Futuro Federalista da Europa: A Comunidade Europeia das origens ao Tratado de Maastricht*. Lisboa: Gradiva.

Silva, M. M. D. M. M., 1996. *Direito Internacional do Desenvolvimento: Breve Abordagem*. Porto: Universidade Portucalense.

Smith, E., 2015. The traditional routes to security: Realism and Liberalism. In: P. Hough, S. Malik, A. Moran, B. Pilbeam. *International Security Studies: Theory and Practise*. Oxon: Routledge. Cap. 2.

Smith, M. E., 2004. *Europe's Foreign and Security Policy: the Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, S., 2000. International theory and European integration. In: M. Kelstrup, M. C. Williams (ed.). *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, security and community*. London: Routledge. Cap. 2.

Soares, A. M., 2005. *União Europeia: que modelo político?* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Ameaça. In: *Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 12.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Atores das Relações Internacionais. In: *Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 21-25.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Conflito. In: *Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 56.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Defesa. In: *Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 70-71.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Diplomacia. In: *Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 74-75.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Estado (soberano). In: *Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 90-91.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Estratégia. In: *Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 94-95.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Paz. In: *Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 183-184.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Poder. *In: Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 186-187.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Política Comum de Segurança e Defesa. *In: Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 191-192.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Política Europeia de Segurança e Defesa. *In: Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 188-189.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Política Externa e de Segurança Comum. *In: Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 190-191.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Realismo Político. *In: Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 204.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Segurança. *In: Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 216.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Soberania. *In: Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 224.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Teorias Construtivistas. *In: Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 236.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Teorias da Integração. *In: Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 237.

Sousa, F., Mendes, P. (coord.), 2014. Teorias das Relações Internacionais. *In: Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento/CEPESE, p. 237-238.

Tomé, L., 2014. Segurança. In: N. C. Mendes, F. P. Coutinho, (org.). *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, pp. 469-472.

Ullman, R., 2011. Redefining Security. In: C. W. Hughes, L. Y. Meng (ed.). *Security Studies: A Reader*. Oxon: Routledge. Cap. 2.

Upham, M., 2017. *Britain Explained: Understanding British Identity*. London: John Harper Publishing.

Vegottini, G., 2004. Defesa. In: N. Bobbio, N. Metteucci, G. Pasquino. *Dicionário de Política*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, pp. 312-318.

Ventoso, L., 2017. *No temblar ni aunque te cornten la cabeza: de Inglaterra, el brexit y todo lo demás*. Madrid: Ediciones Encuentro.

Vieira, J. P., 2014. Cooperação. In: N. C. Mendes, F. P. Coutinho, (org.). *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, pp. 116-117.

Wallace, H., Wallace, W., 2000. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Waltz, K. N., 1979. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.

Artigos Científicos

Brandão, A. P., 2010. “O Tratado de Lisboa e a *Security Actorness* da UE”, *Relações Internacionais*, 25, pp. 49-63.

Howorth, J., 2012. “Decision-making in security and defence policy: Towards supranational intergovernmentalism?”, *Cooperation and Conflict*, 47, nº 4, pp. 433-453.

Nossel, S., 2004. “Smart Power”, *Foreign Affairs*, 83, nº 2, pp. 131-142.

Ramos, C. T., 2005. “Teorias da Integração Europeia: Uma breve perspectiva”, *Revista da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais*, 2, pp. 327-344.

Ramos, C., Maior, P. V., 2007. “Perspetivas Teóricas sobre a Integração Europeia”, *Relações Internacionais*, 16, pp. 103-116.

Reis, B. C., 2010. “A Defesa Europeia em Lisboa”, *Relações Internacionais*, 25, pp. 31-47.

Whitman, R. G., 2016. “The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy after Brexit: integrated, associated or detached?”, *National Institute Economic Review*. 238, pp. R43-R50.

Webgrafia

Barber, T., 2016. *Brexit Briefing: Closer to Europe on Defence*. Disponível em <<https://www.ft.com/content/309005e2-a80d-11e6-8b69-02899e8bd9d1>> (Acedido em 20/09/2017).

Bergmann, J., Niemann, A., 2013. “Theories of European Integration and their Contribution to the Study of European Foreign Policy”, *8th Pan-European Conference on International Relations*. Warsaw, 2013. Disponível em <<https://pdfs.semanticscholar.org/3a92/c6ba0f6223d86d561b619aae0e5d7401007c.pdf>> (Acedido em 20/03/2018).

Biographies, 2016. Disponível em <<http://global.oup.com/uk/orc/politics/eu/cini5e/student/biographies/>> (Acedido em 02/02/2017).

Black, J., Hall, A., Cox, K., Kepe, M., Silfversten, E., 2017. *Defence and Security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU*. RAND Corporation Compendium report. Disponível em <

https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1786/RAND_RR1786.pdf> (Acedido em 05/10/2017).

Blitz, J., 2017. *What Emmanuel Macron means for Brexit*. Disponível em <<https://www.ft.com/content/02a800b6-28dd-11e7-bc4b-5528796fe35c>> (Acedido em 20/09/2017).

Britain Stronger in Europe, 2016. Disponível em <<http://www.strongerin.co.uk/>> (Acedido em 18/12/2017).

Calegari, D., 2009. “Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo: Preponderância ou coexistência na União Européia?”, *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, 5, pp. 91-131. Disponível em <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume5>> (Acedido em 20/03/2018).

Chalmers, M., 2018. *Brexit and European Security*. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies Briefing Paper. Disponível em <<https://rusi.org/publication/briefing-papers/brexit-and-european-security>> (Acedido em 18/03/2018).

Duke, S., Nov. 2016. *The Common Security and Defense Policy*. Oxford Research Encyclopedia of Politics. Disponível em <<http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-156>> (Acedido em 20/09/2017).

European Commission Analytical Report 2011/Flash Eurobarometer 318 The Gallup Organization. Attitudes towards the EU in the United Kingdom. Disponível em <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/flash_arch_329_315_en.htm#318> (Acedido em 10/01/2018).

European Union External Action Service (EUEAS), 2017. Disponível em <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en> (Acedido em 26/11/2017).

European Union External Action, 2016. *Military and civilian missions and operations*. Disponível em https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en> (Acedido em 29/03/2018).

European Union Politics Timeline, 2015. Disponível em <http://fdslive.oup.com/www.oup.com/orc/resources/politics/eu/eupolitics/resources/timeline/eupolitics_timeline.pdf> (Acedido em 27/09/2017).

Fallon, M., 2016. *Britain's global role: stepping up*. Speech – Secretary of State of Defence. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/speeches/britains-global-role-stepping-up>> (Acedido em 10/01/2018).

Ham, P. v., 2016. *Brexit: Strategic Consequences for Europe*. Clingendael Report. Disponível em <<https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Brexit%20Report%20February%202016.pdf>> (Acedido em 10/01/2018).

Her Majesty's (HM) Government, 2015. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*. Disponível em <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf> (Acedido em 10/01/2018).

Her Majesty's (HM) Government, 2018. *National Security Capability Review*. Disponível em <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/696305/6.4391_CO_National_Security_Review_web.pdf> (Acedido em 28/04/2018).

Hoffman, S., 1982. “Reflections on the Nation-State in Western Europe Today”, *Journal of Common Market Studies*, 21(1), pp. 21-38. Disponível em <<http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRespos:2624671>> (Acedido em 20/03/2018).

House of Lords, European Union Committee, 2018. *Brexit: Common Security and Defence Policy Missions and Operations*. HL Paper 132. Disponível em < (Acedido em 21/06/2018).

Jacques Chirac, 2016. Disponível em <http://global.oup.com/uk/orc/politics/intro/young_kent2e/01student/biographies/jacques_chirac/> (Acedido em 28/04/2018).

Lain, S., Nouwens, V., 2017. *The Consequences of Brexit for European Defence and Security*. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies/Friedrich-Ebert-Stiftung Occasional Paper. Disponível em <<http://rusi.org/publication/occasional-papers/consequences-brexit-european-defence-and-security>> (Acedido em 5/10/2017).

Leave.EU, 2016. Disponível em <<https://leave.eu/>> (Acedido em 18/12/2017).

Leonard, M., Röttgen, N., 2018. *A New Beginning for European Defence*. Disponível em <<http://isnblog.ethz.ch/security/a-new-beginning-for-european-defence>> (Acedido em 21/03/2018).

Ministry of Defence UK, 2017. *UK Defence in Numbers*. Disponível em <<https://www.gov.uk/government/publications/uk-defence-in-numbers-2017>> (Acedido em 10/01/2018).

Munich Security Conference, 2017. *Munich Security Report 2017*. Disponível em <<https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/munich-security-report-2017/>> (Acedido em 10/01/2018).

Nye, J. S., 1990. “Soft Power”, *Foreign Policy*, 80, pp. 153-171. Disponível em <<http://jstor.org/stable/i248166>> (Acedido em 17/10/2017).

Smith, K. E., 2015. Would Brexit spell the end of European defence? *EUROPP: European Politics and Policy*, [online] Disponível em: <<http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2015/07/02/would-brexite-spell-the-end-of-european-defence/>> (Acedido em 20/09/2017).

Tony Blair, 2016. Disponível em <http://global.oup.com/uk/orc/politics/intro/young_kent2e/01student/biographies/tony_blair/> (Acedido em 28/04/2018).

Vote Leave for Leave, 2016. Disponível em <<http://www.voteleavetakecontrol.org/>> (Acedido em 18/12/2017).

Wagsllyl, S., Parker, G., 2017. *Britain and Germany set to sign Defence Co-Operation Deal*. Disponível em <<https://www.ft.com/content/2deb3c7c-0ca7-11e7-b030-768954394623>> (Acedido em 20/09/2017).

World militar spending in 2016, 2017. Disponível em <<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending/military-expenditure>> (Acedido em 28/04/2018).

Anexos

Anexo 1 - Cronologia dos acontecimentos do início do século XX.

CRONOLOGIA DAS INICIATIVAS DE SEGURANÇA		
Ano	Acontecimento	Objetivos
1906	<i>Pour la Société des Nations</i>	Léon Bourgeois inspirou este projeto francês que tinha como objetivo assegurar a segurança da Europa e do mundo. Isto aconteceria através da criação de um exército internacional, composto por contingentes fornecidos pelos EM, e por um sistema de sanções militares aplicáveis a todos os Estados culpados de agressão.
1919	Sociedade das Nações	É fundada esta sociedade com o principal objetivo de assegurar a segurança da Europa.
Década 1920	Movimento Pan-Europa	Movimento levado a cabo pelo conde de Coudenhove-Kalergi que se transforma mais tarde na União Pan-Europeia e tendo como presidente de honra Aristide Briand (em 1927).
	Comité Federal de Cooperação Europeia	Dirigido por Émile Borel.
	União Aduaneira	Orientada pelo senador Yves Le Trocquer.
1922	Protocolo de Genebra	Apresentado por MacDonald e Benes na assembleia-geral da SDN. Tenta alargar o espírito de conciliação e de paz e propõe que os diferendos internacionais sejam submetidos à arbitragem da SDN. Este protocolo vem a ser chumbado devido à oposição britânica.
1925	Acordo de Locarno	Procurava encontrar os meios para evitar a guerra e incentivar as nações à solução pacífica dos conflitos de qualquer natureza. Este acordo criou um breve período de bem-estar internacional, conhecido como o “espírito de Locarno”.

1928	Pacto Briand/Kellog	Foi assinado por quinze potências que privilegiavam a resolução pacífica dos conflitos e condenavam o recurso à guerra. Este pacto veio concretizar o apogeu da segurança coletiva na Europa.
1929	Projeto de União Europeia	Apresentado por Aristide Briand em assembleia-geral da SDN. A proposta não é bem vista pelos restantes Estados e acaba a ser rejeitado por países como Reino Unido, Espanha, Itália, Alemanha, Noruega e Portugal.

Fonte: Elaborado pela autora (Duroselle, 2001: 79; Carpentier, Lebrun, 2002: 395; Morgenthau, 2003: 1037; Moreira, 2005: 120; Bernstein, Milza, 2007: 89-100).

Anexo 2 - Cronologia dos principais Tratados da União Europeia.

CRONOLOGIA DOS TRATADOS DA UE		
Ano	Acontecimento	Tratado
1992	Assinatura	Maastricht ou da União Europeia (TUE)
1993	Estabelecimento	União Europeia
1997	Assinatura	Amesterdão (ToA)
1999	Entrada em vigor	
2001	Assinatura	Nice (ToN)
2003	Entrada em vigor	
2004	Assinatura	Estabelece uma Constituição para a Europa (TCE)
2007	Assinatura	Lisboa (ToL)
2009	Entrada em vigor	

Fonte: Elaborado pela autora (Phinnemore, 2016: 20-28; Church, Phinnemore, 2016: 30-38).

TÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS RELATIVAS À AÇÃO EXTERNA DA UNIÃO E DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS RELATIVAS À POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

CAPÍTULO 2

DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS RELATIVAS À POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

SECÇÃO 2

DISPOSIÇÕES RELATIVAS À POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

Artigo 42.º

(ex-artigo 17.º TUE)

1. A política comum de segurança e defesa faz parte integrante da política externa e de segurança comum. A política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. A execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros.

2. A política comum de segurança e defesa inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União. A política comum de segurança e defesa conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o

decida. Neste caso, o Conselho Europeu recomendará aos Estados-Membros que adotem uma decisão nesse sentido, em conformidade com as respetivas normas constitucionais.

A política da União, na aceção da presente secção, não afetará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que veem a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adotada nesse âmbito.

3. Com vista à execução da política comum de segurança e defesa, os Estados-Membros colocam à disposição da União capacidades civis e militares de modo a contribuir para os objetivos definidos pelo Conselho. Os Estados-Membros que constituam entre si forças multinacionais podem também colocá-las à disposição da política comum de segurança e defesa.

Os Estados-Membros comprometem-se a melhorar progressivamente as suas capacidades militares. A agência no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos (a seguir denominada "Agência Europeia de Defesa") identifica as necessidades operacionais, promove as medidas necessárias para as satisfazer, contribui para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa, participa na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e presta assistência ao Conselho na avaliação do melhoramento das capacidades militares.

4. As decisões relativas à política comum de segurança e defesa, incluindo as que digam respeito ao lançamento de uma missão referida no presente artigo, são adotadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ou por iniciativa de um Estado-Membro. O Alto Representante pode propor o recurso aos meios nacionais e aos instrumentos da União, eventualmente em conjunto com a Comissão.

5. O Conselho pode confiar a realização de uma missão, no âmbito da União, a um grupo de Estados-Membros, a fim de preservar os valores da União e servir os seus interesses. A realização dessa missão rege-se pelo disposto no artigo 44.º.

6. Os Estados-Membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União. Essa cooperação rege-se pelo disposto no artigo 46.º. Tal não afeta o disposto no artigo 43.º.

7. Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Tal não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros.

Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para a concretizar.

Artigo 43.º

1. As missões referidas no n.º 1 do artigo 42.º, nas quais a União pode utilizar meios civis e militares, incluem as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respetivo território.

2. O Conselho adota decisões relativas às missões referidas no n.º 1, definindo o seu objetivo e âmbito, bem como as respetivas regras gerais de execução. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, sob a autoridade do Conselho e em estreito e permanente contacto com o Comité Político e de Segurança, vela pela coordenação dos aspetos civis e militares dessas missões.

Artigo 44.º

1. No quadro das decisões adotadas em conformidade com o artigo 43.º, o Conselho pode confiar a execução de uma missão a um grupo de Estados-Membros que o desejem e que disponham das capacidades necessárias para tal missão. Estes Estados-Membros, em associação com o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, acordam entre si na gestão da missão.

2. Os Estados-Membros que participem na realização da missão informam periodicamente o Conselho acerca da fase em que esta se encontra, por iniciativa própria ou a pedido de outro Estado-Membro. Os Estados-Membros participantes comunicam imediatamente ao Conselho quaisquer consequências importantes que a sua realização acarrete ou quaisquer alterações que se imponham quanto ao objectivo, ao âmbito ou às regras da missão, definidos pelas decisões a que se refere o n.º 1. Nestes casos, o Conselho adoptará as decisões necessárias.

Artigo 45.º

1. A Agência Europeia de Defesa, referida no n.º 3 do artigo 42.º, e colocada sob a autoridade do Conselho, tem por missão:

- a) Contribuir para identificar os objetivos de capacidades militares dos Estados-Membros e para avaliar o respeito dos compromissos por eles assumidos em termos de capacidades;
- b) Promover a harmonização das necessidades operacionais e a adoção de métodos de aquisição eficazes e compatíveis;

- c) Propor projetos multilaterais para cumprir os objetivos em termos de capacidades militares e assegurar a coordenação dos programas executados pelos Estados-Membros, bem como a gestão de programas de cooperação específicos;
- d) Apoiar a investigação em matéria de tecnologia de defesa, coordenar e planificar atividades de investigação conjuntas e estudos de soluções técnicas que deem resposta às necessidades operacionais futuras;
- e) Contribuir para identificar e, se for caso disso, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa e para aumentar a eficácia das despesas militares.

2. A Agência Europeia de Defesa está aberta a todos os Estados-Membros que nela desejem participar. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, adota uma decisão que defina o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da Agência. Essa decisão tem em conta o grau de participação efetiva nas atividades da Agência. No quadro da Agência são constituídos grupos específicos compostos por Estados-Membros que desenvolvam projetos conjuntos. A Agência cumpre as suas missões em articulação com a Comissão, na medida do necessário.

Artigo 46.º

1. Os Estados-Membros que desejem participar na cooperação estruturada permanente a que se refere o n.º 6 do artigo 42.º, e que preencham os critérios e subscrevam os compromissos em matéria de capacidades militares previstos no Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente, notificam a sua intenção ao Conselho e ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.
2. No prazo de três meses a contar da notificação a que se refere o n.º 1, o Conselho adota uma decisão que estabelece a cooperação estruturada permanente e determina a lista dos Estados-Membros participantes. O Conselho delibera por maioria qualificada, após consulta ao Alto Representante.

3. Os Estados-Membros que, numa fase posterior, desejem participar na cooperação estruturada permanente notificam a sua intenção ao Conselho e ao Alto Representante.

O Conselho adota uma decisão confirmando a participação do Estado-Membro interessado que preencha os critérios e subscreva os compromissos a que se referem os artigos 1.º e 2.º do Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente. O Conselho delibera por maioria qualificada, após consulta ao Alto Representante. Só tomam parte na votação os membros do Conselho que representem os Estados-Membros participantes.

A maioria qualificada é definida nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 238.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

4. Se um Estado-Membro participante deixar de preencher os critérios ou de poder satisfazer os compromissos a que se referem os artigos 1.º e 2.º do Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente, o Conselho pode adotar uma decisão que suspenda a participação desse Estado.

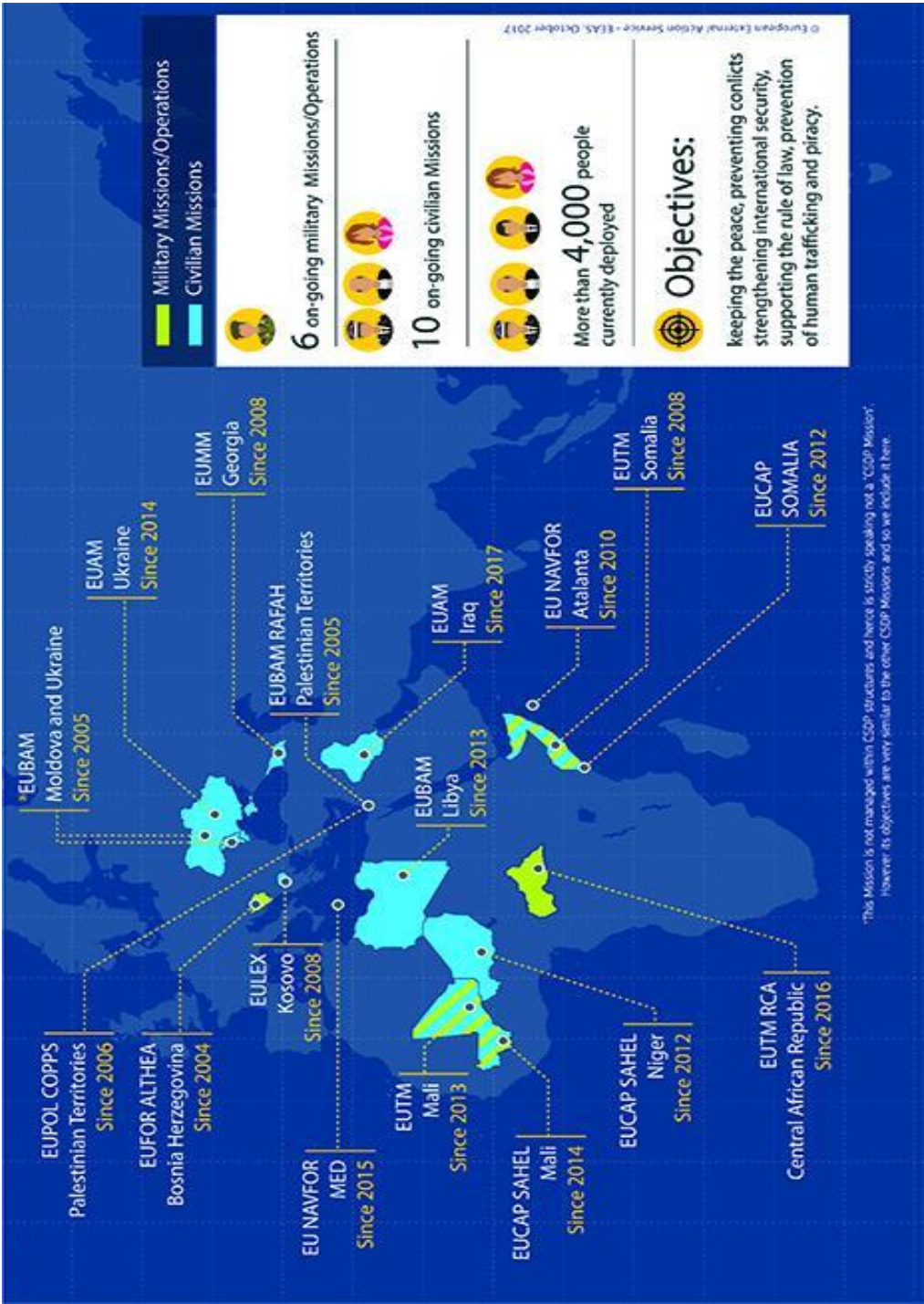
O Conselho delibera por maioria qualificada. Só tomam parte na votação os membros do Conselho que representem os Estados-Membros participantes, com exceção do Estado-Membro em causa.

A maioria qualificada é definida nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 238.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

5. Se um Estado-Membro participante desejar abandonar a cooperação estruturada permanente, notificará a sua decisão ao Conselho, tomando este nota de que terminou a participação do Estado-Membro em causa.

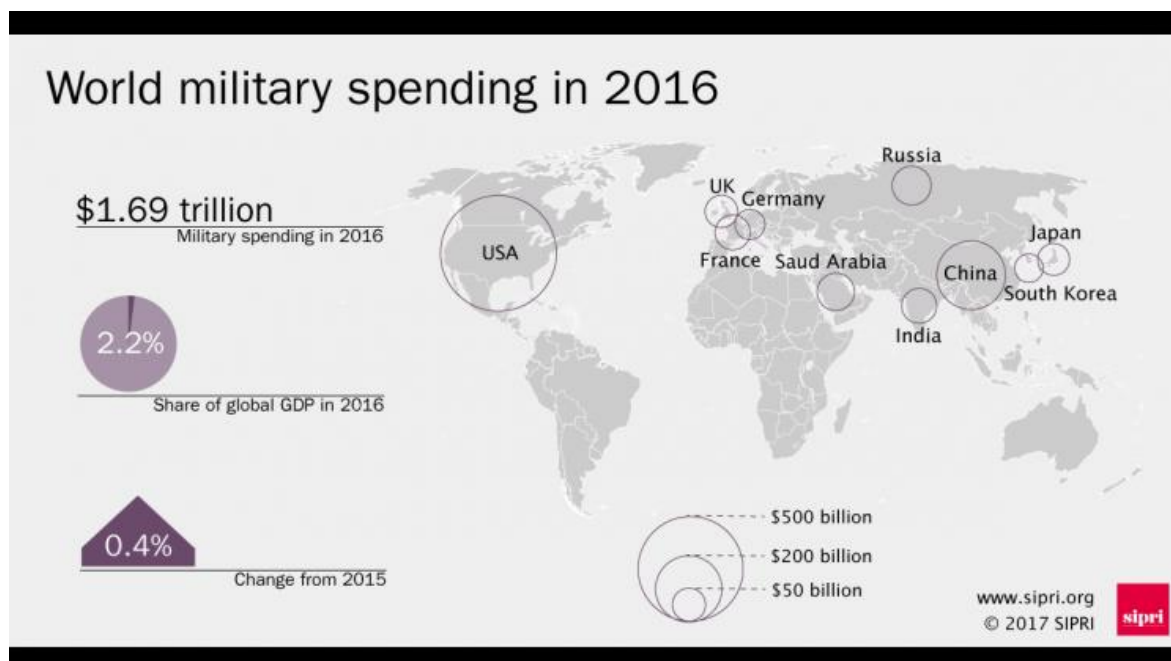
6. As decisões e as recomendações do Conselho no âmbito da cooperação estruturada permanente, que não sejam as previstas nos n.ºs 2 a 5, são adotadas por unanimidade. Para efeitos do presente número, a unanimidade é constituída exclusivamente pelos votos dos representantes dos Estados-Membros participantes.

Anexo 4 – Missões da PCSD que se encontram ativas (2017).



Fonte: *European Union External Action*, 2016.

Anexo 5 – Despesa militar no mundo (2016).



Fonte: *World militar spending in 2016, 2017.*

Anexo 6 – Capacidades militares específicas de alguns países (2016).

Selected Military Capabilities

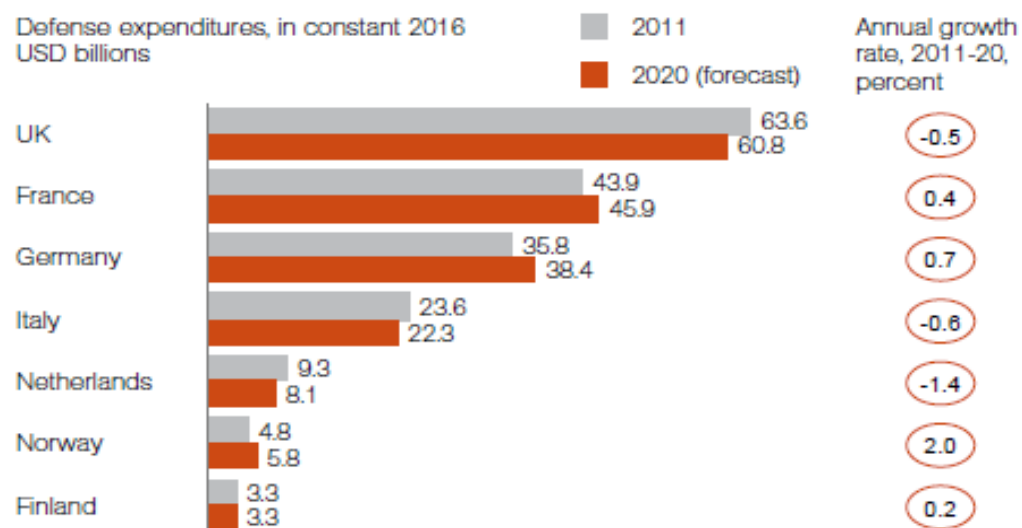
As of 2016

	<i>Defense budget in USD billion</i>	<i>Active troops</i>	<i>Deployed troops (incl. on their own overseas bases)*</i>	<i>Main battle tanks</i>	<i>Combat aircraft</i>	<i>Principal surface vessels</i>	<i>Submarines</i>
United Kingdom	52.5	152,350	13,418	227	279	19	11
France	47.2	202,950	18,104	200	351	24	10
Germany	38.3	176,800	3,050	306	217	15	6
Italy	22.3	174,500	4,155	160	268	19	7
Poland	9.1	99,300	583	985	98	2	5
Spain	12.2	123,200	1,086	347	182	11	3
USA	604.0	1,347,300	202,954	2,831	3,628	104	68

* not including naval missions

Fonte: Keohane, 2017: 69.

Anexo 7 – Evolução da despesa em defesa (2016).

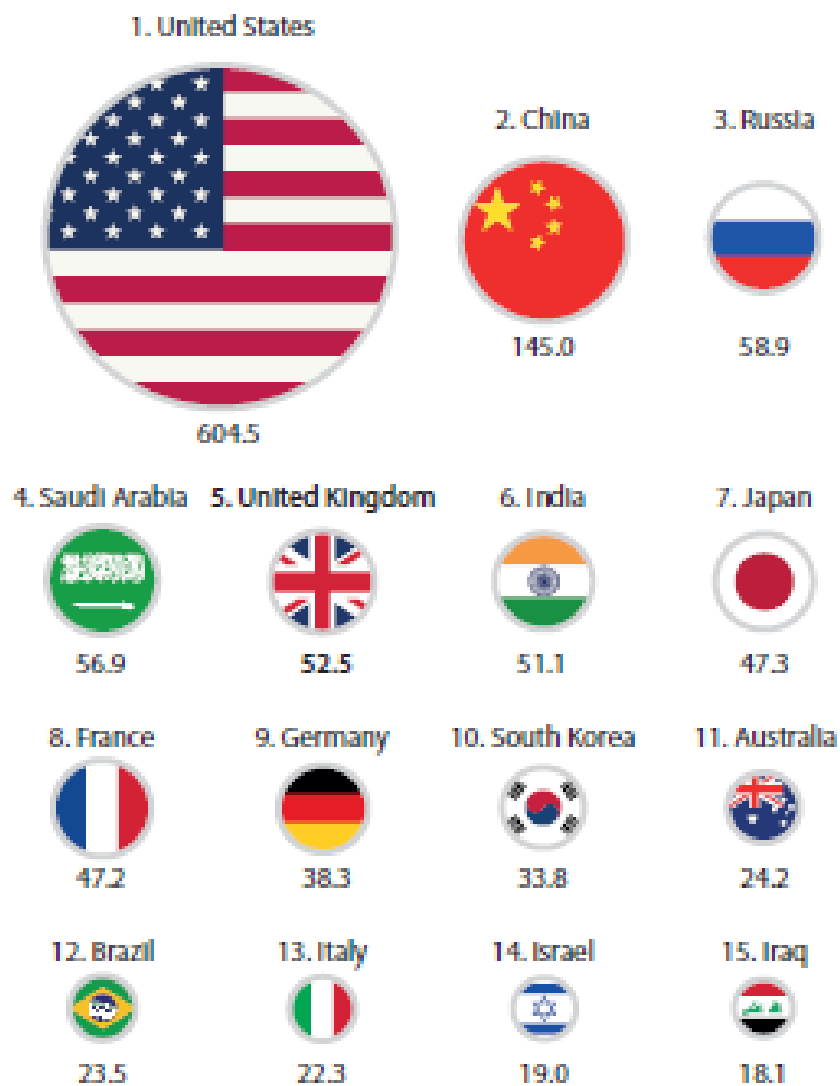


Fonte: *Munich Security Conference*, 2017: 18.

Anexo 8 - Os principais orçamentos de defesa do mundo (2016).

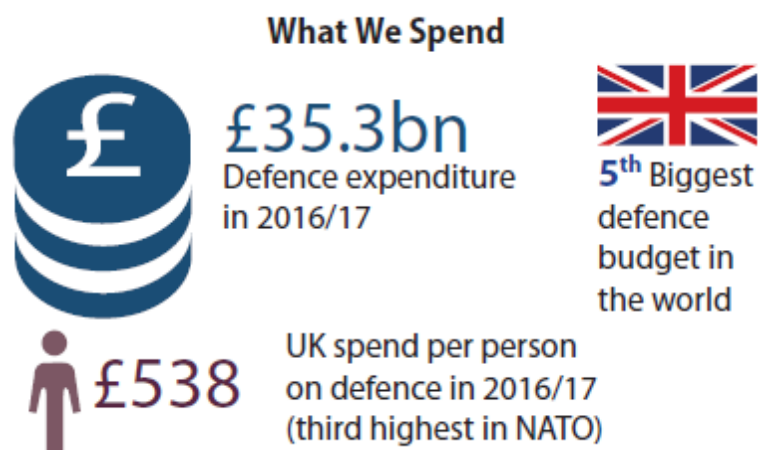
UK has the 5th Biggest Defence Budget In the World

Top 15 Defence Budgets 2016 (US\$bn)



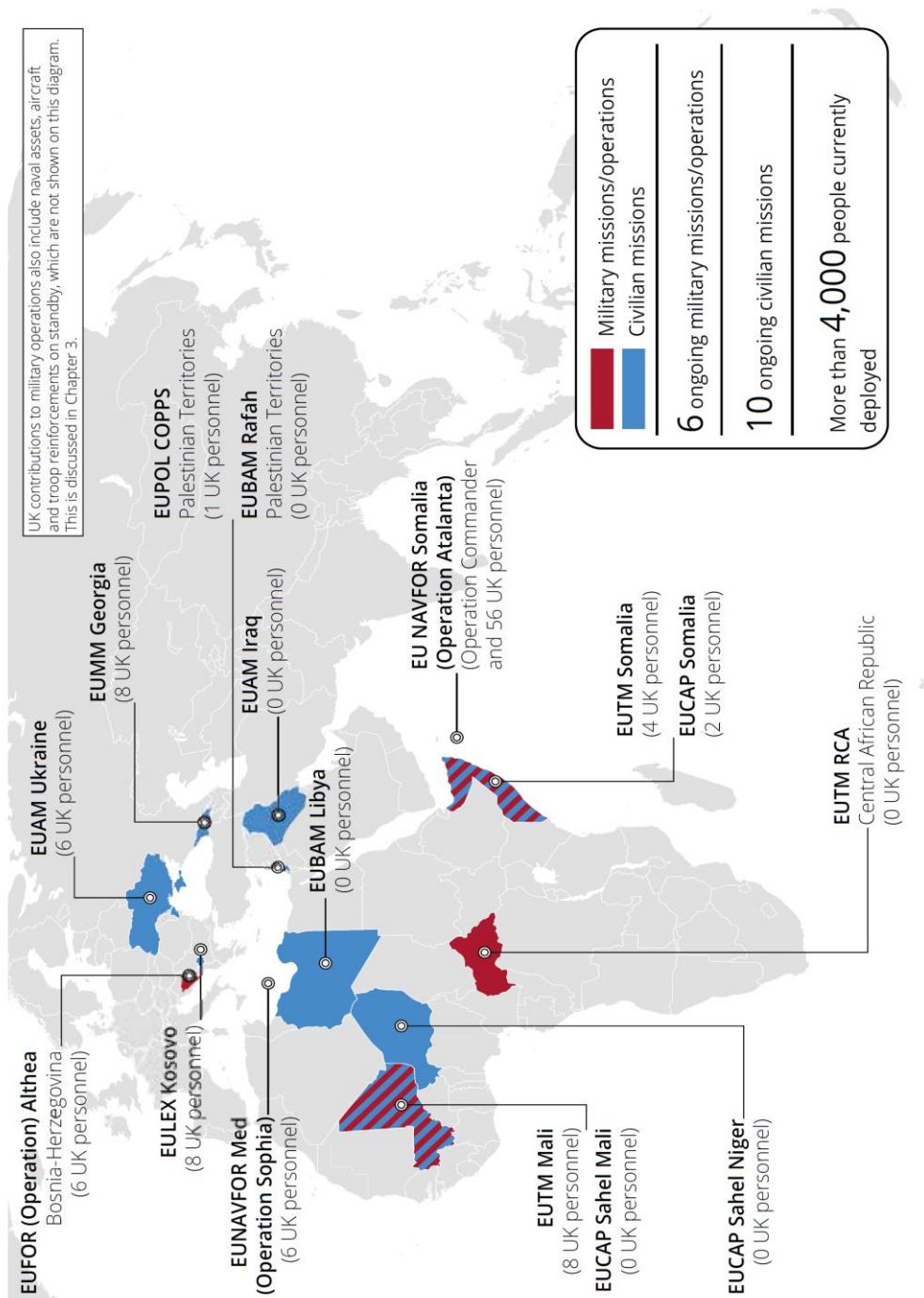
Fonte: *Ministry of Defence UK*, 2017: 3.

Anexo 9 – Despesas em Defesa do Reino Unido (2016/2017).



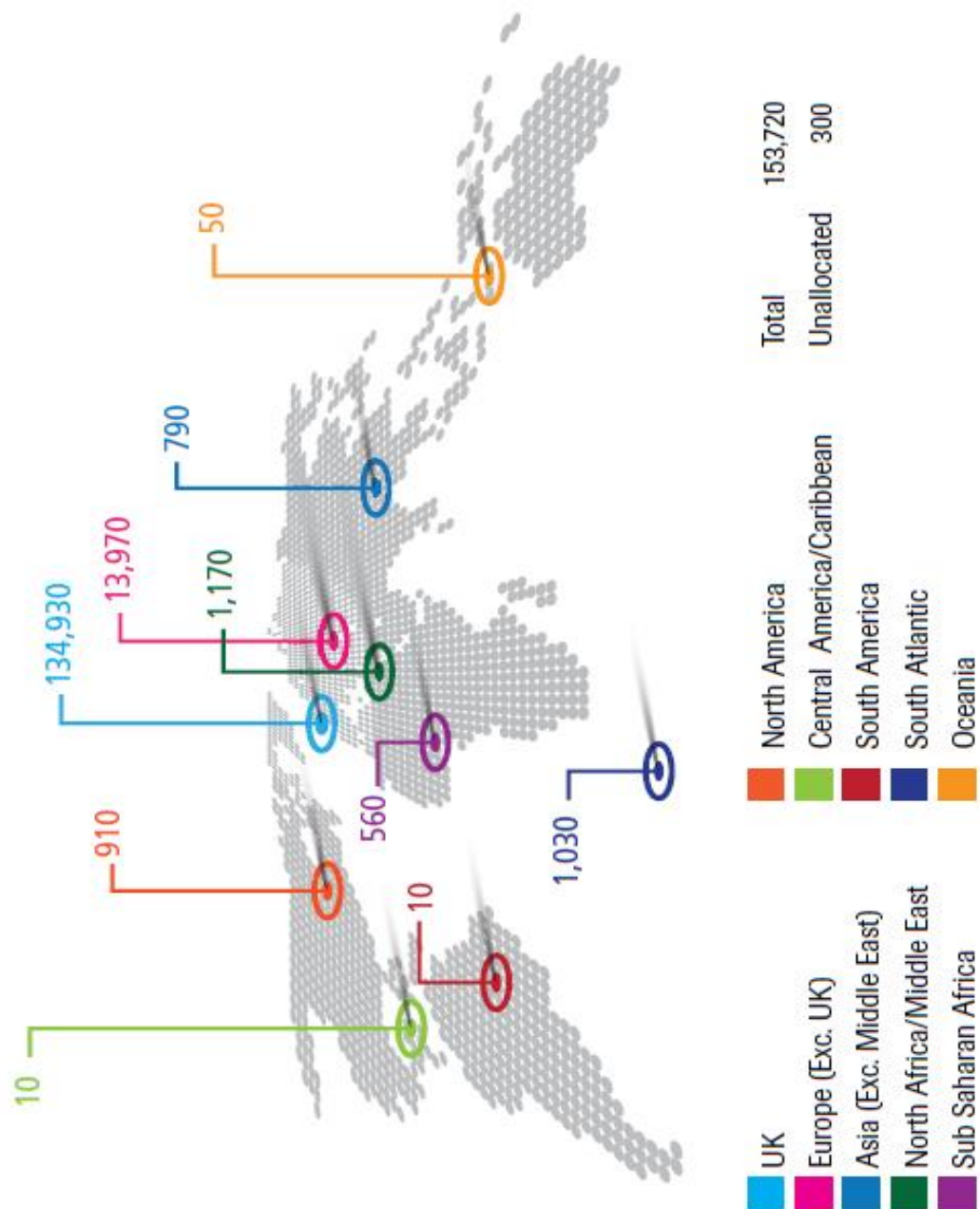
Fonte: *Ministry of Defence UK*, 2017: 2.

Anexo 10 – Missões da PCSD da União Europeia e contribuição do Reino Unido para as mesmas.



Fonte: House of Lords/European Union Committee, 2018: 18.

Anexo 11 – Presença militar do Reino Unido pelo mundo (abril de 2015).



Fonte: Ham, 2016: 17.

Anexo 12 - Cronologia dos acontecimentos do *Brexit*.

CRONOLOGIA DO <i>BREXIT</i>			
Ano	Mês	Dia	Acontecimento
2016	Abril	15	Início oficial da campanha no Reino Unido
	Junho	23	Dia do referendo
		24	Resultados formais do referendo
		29	Encontro do Conselho Europeu
	Julho	Michel Barnier é apontado como chefe negociador	
		Theresa May é apontada como Primeira-Ministra	
	Verão	Paragem do processo	
	Setembro	Brexit é relatado de forma informal num encontro do Conselho Europeu	
	Outubro	2	Na conferência do Partido Conservador, Theresa May anuncia que irá invocar o artigo 50.º do TUE, até ao final do mês de março de 2017

	Novembro	3	Resolução do <i>High Court</i> sobre o envolvimento do Parlamento britânico no processo de invocação do artigo 50.º do TUE
	Dezembro	15	Os Estados-Membros da UE aprovam a decisão em que o Parlamento Europeu deve ser informado recorrentemente das negociações
2017	Janeiro	24	Decisão do <i>Supreme Court</i> relativamente ao envolvimento do Parlamento britânico é a mesma do <i>High Court</i>
	Março	29	Carta de May ao Conselho Europeu onde é ativado o artigo 50.º do TUE pelo Governo britânico (comunicação formal do <i>Brexit</i>)
	Abril	29	Encontro extraordinário do Conselho Europeu com o objetivo de aprovar o rascunho das linhas de orientação para as negociações do <i>Brexit</i>
	Maio/Junho		Eleição presidencial e parlamentar em França
	Junho	8	Eleição geral no Reino Unido
	Setembro	24	Eleição geral na Alemanha
2019	Março		Data prevista para o fim das negociações

	Outubro	Data prevista para a ratificação do acordo pelo Conselho Europeu, Parlamento Europeu e Parlamento britânico
--	---------	---

Fonte: Elaborado pela autora.

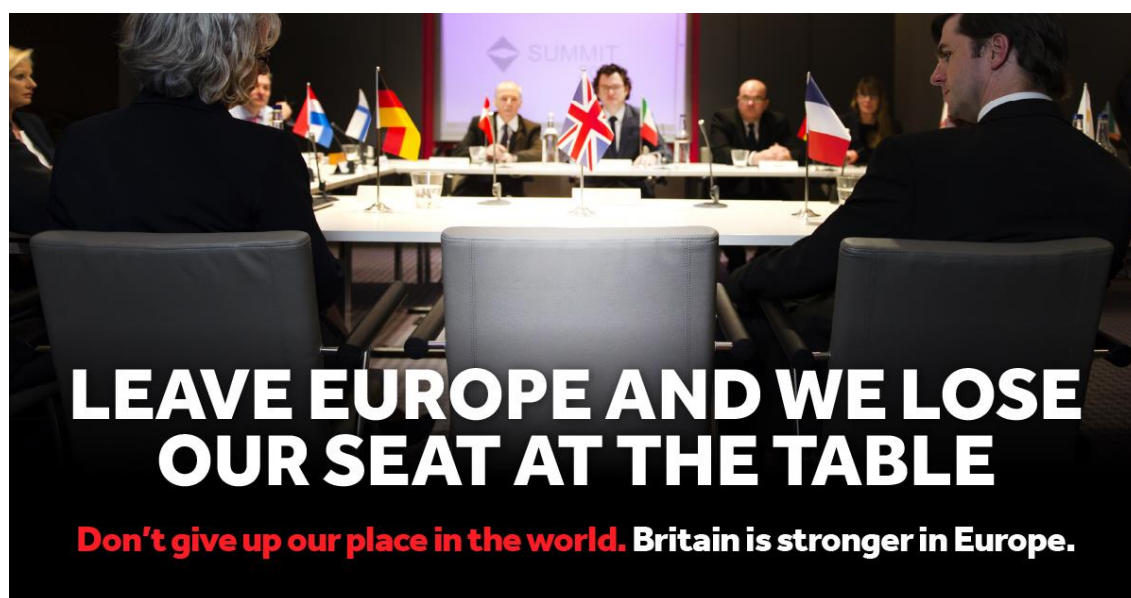
Anexo 13 - Principal cartaz da campanha a favor da permanência do Reino Unido na União Europeia.



BRITAIN
STRONGER
IN
EUROPE

Fonte: *Britain Stronger in Europe*, 2016.

Anexo 14 - Cartaz da campanha a favor da permanência do Reino Unido na União Europeia.



Fonte: *Britain Stronger in Europe*, 2016.

Anexo 15 - Principal cartaz da campanha a favor da saída do Reino Unido da União Europeia.



Fonte: *Vote Leave for Leave*, 2016.

Anexo 16 - Cartaz da campanha a favor da saída do Reino Unido da União Europeia.

Let's give our **NHS** the
£350 million
the EU takes every week

 Vote Leave, take control

Provided for Matthew Elliott on behalf of Vote Leave Ltd, both of 1 Albert Embankment, London, SE1 7TB

Fonte: *Vote Leave for Leave*, 2016.

Anexo 17 – Theresa May



Fonte: *Leave.EU*, 2016.

Anexo 18 – Artigo 50.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que define as disposições para a saída de um Estado-Membro da União.

Artigo 50.º

1. Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respetivas normas constitucionais, retirar-se da União.
2. Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. Em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União. Esse acordo é negociado nos termos do n.º 3 do artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O acordo é celebrado em nome da União pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após aprovação do Parlamento Europeu.
3. Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no n.º 2, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo.
4. Para efeitos dos n.ºs 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado-Membro que pretende retirar-se da União não participa nas deliberações nem nas decisões do Conselho Europeu e do Conselho que lhe digam respeito.
A maioria qualificada é definida nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 238.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
5. Se um Estado que se tenha retirado da União voltar a pedir a adesão, é aplicável a esse pedido o processo referido no artigo 49.º.

Fonte: União Europeia, 2007.

Anexo 19 - Membros da União Europeia e da OTAN (2017).



Fonte: Comissão Europeia, 2017: 11.

Anexo 20 – Artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que define as disposições para acordos com países terceiros à União.

Artigo 218.º

1. Sem prejuízo das disposições específicas do artigo 207.º, os acordos entre a União e países terceiros ou organizações internacionais são negociados e celebrados de acordo com o processo a seguir enunciado.
2. O Conselho autoriza a abertura das negociações, define as diretrizes de negociação, autoriza a assinatura e celebra os acordos.
3. A Comissão, ou o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, nos casos em que o acordo projetado incida exclusiva ou principalmente sobre a política externa e de segurança comum, apresenta recomendações ao Conselho, que adota uma decisão que autoriza a abertura das negociações e que designa, em função da matéria do acordo projetado, o negociador ou o chefe da equipa de negociação da União.
4. O Conselho pode endereçar diretrizes ao negociador e designar um comité especial, devendo as negociações ser conduzidas em consulta com esse comité.
5. O Conselho, sob proposta do negociador, adota uma decisão que autoriza a assinatura do acordo e, se for caso disso, a sua aplicação provisória antes da respectiva entrada em vigor.
6. O Conselho, sob proposta do negociador, adota uma decisão de celebração do acordo. Exceto nos casos em que o acordo incida exclusivamente sobre a política externa e de segurança comum, o Conselho adota a decisão de celebração do acordo:
 - a) Após aprovação do Parlamento Europeu, nos seguintes casos:
 - i) Acordos de associação;

- ii) Acordo de adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais;
- iii) Acordos que criem um quadro institucional específico mediante a organização de processos de cooperação;
- iv) Acordos com consequências orçamentais significativas para a União;
- v) Acordos que abranjam domínios aos quais seja aplicável o processo legislativo ordinário ou o processo legislativo especial, quando a aprovação do Parlamento Europeu é obrigatória. O Parlamento Europeu e o Conselho podem, em caso de urgência, acordar num prazo para a aprovação;

b) Após consulta ao Parlamento Europeu, nos restantes casos. O Parlamento Europeu dá parecer num prazo que o Conselho pode fixar em função da urgência. Na falta de parecer nesse prazo, o Conselho pode deliberar.

7. Em derrogação dos n.ºs 5, 6 e 9, ao celebrar um acordo, o Conselho pode conferir poderes ao negociador para aprovar, em nome da União, as alterações ao acordo, quando este disponha que essas alterações devam ser adotadas por um processo simplificado ou por uma instância criada pelo próprio acordo. O Conselho pode submeter esses poderes a condições específicas.

8. Ao longo de todo o processo, o Conselho delibera por maioria qualificada. Todavia, o Conselho delibera por unanimidade quando o acordo incida num domínio em que seja exigida a unanimidade para a adoção de um ato da União, bem como no caso dos acordos de associação e dos acordos com os Estados candidatos à adesão previstos no artigo 212.º. O Conselho delibera também por unanimidade relativamente ao acordo de adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. A decisão de celebração desse acordo entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais.

9. O Conselho, sob proposta da Comissão ou do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, adota uma decisão sobre a suspensão

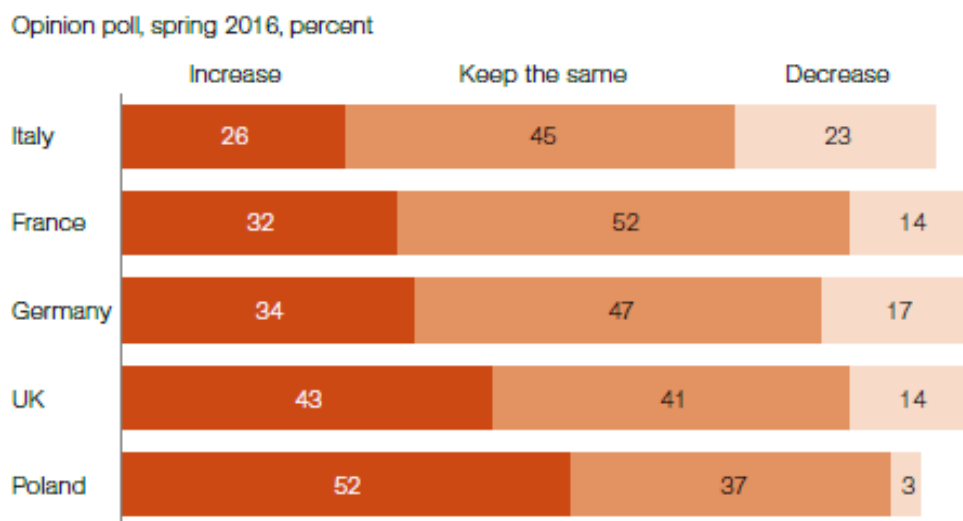
da aplicação de um acordo e em que se definam as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo.

10. O Parlamento Europeu é imediata e plenamente informado em todas as fases do processo.

11. Qualquer Estado-Membro, o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão podem obter o parecer do Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade de um projeto de acordo com os Tratados. Em caso de parecer negativo do Tribunal, o acordo projetado não pode entrar em vigor, salvo alteração deste ou revisão dos Tratados.

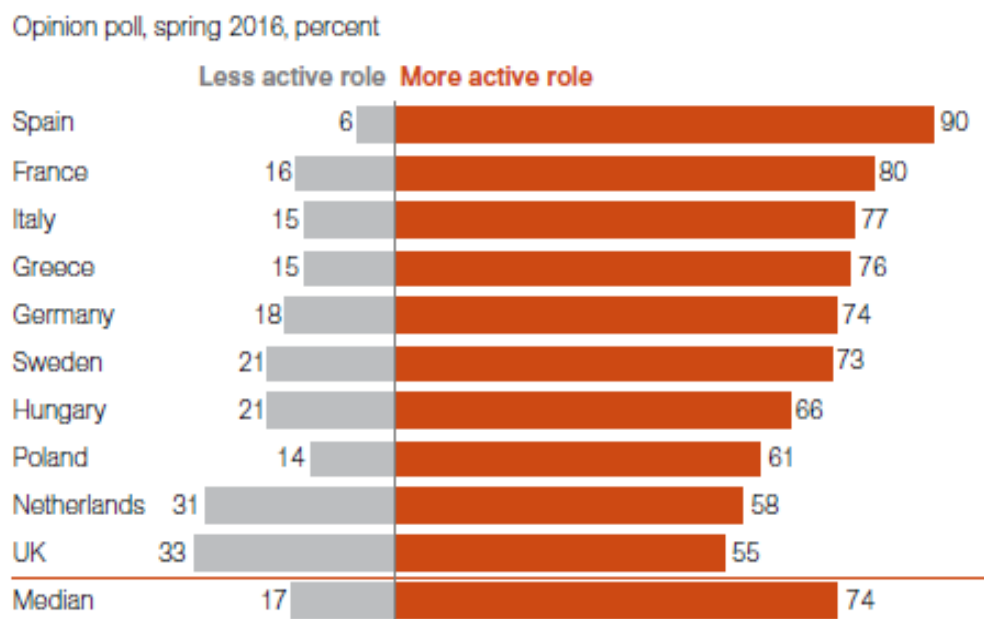
Fonte: União Europeia, 2007.

Anexo 21 – Opinião pública sobre o aumento do investimento em defesa nacional especificamente para alguns países da União Europeia (2016).



Fonte: *Munich Security Conference*, 2017: 19.

Anexo 22 – Opinião de alguns países sobre o desempenho de um papel mais ativo nos assuntos mundiais por parte da União Europeia (2016).



Fonte: *Munich Security Conference*, 2017: 17.